

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	6
METHODE DE LA RECHERCHE	9

PREMIERE PARTIE :

LE PRINCIPE DE MIXITE SOCIALE ET LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE EN FRANCE

I. LE PRINCIPE DE MIXITE SOCIALE	13
A. LA MIXITE SOCIALE : INSCRIPTION DANS L'HISTOIRE FRANÇAISE	13
B. LA MIXITE SOCIALE DANS LES DISPOSITIONS JURIDIQUES : UNE INSCRIPTION TARDIVE	15
C. LES CONCEPTS DE SEGREGATION ET D'INTEGRATION EN FRANCE.....	19
1. <i>De la mixité « sociale » à la mixité « ethnique » ?</i>	19
2. <i>Ségrégation spatiale ou division sociale de l'espace ?</i>	20
3. <i>La notion d'intégration et de cohésion dans le modèle républicain français</i>	21
D. SEGREGATION / MIXITE : LES CAUSES ET LES EFFETS	23
1. <i>Les causes sociales : la recherche de l'entre soi.....</i>	23
2. <i>Les causes économiques et spatiales</i>	24
3. <i>Les effets.....</i>	25
E. LA QUESTION DE L'ECHELLE	29
F. DEFINITION DE LA MIXITE SOCIALE	30
II. LES MOYENS ET LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE : LE RENOUVELLEMENT URBAIN	32
A. AGIR SUR LES EFFETS DE LA SEGREGATION OU SUR LES PROCESSUS ?.....	32
B. LA POLITIQUE DE LA VILLE : L'ACCES A L'EDUCATION, A L'EMPLOI ET AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS.....	33
1. <i>L'éducation.....</i>	33
2. <i>L'emploi.....</i>	34
3. <i>L'accès à la ville</i>	34
C. LE LOGEMENT SOCIAL COMME OUTIL D'INTEGRATION ET DE MIXITE SOCIALE	35
1. <i>Le droit au logement.....</i>	35
2. <i>Le modèle d'intervention publique en crise.....</i>	36
3. <i>L'insuffisance du logement social</i>	37
4. <i>Principales caractéristiques du parc HLM.....</i>	37

D. LES POLITIQUES D'ATTRIBUTION	38
1. <i>Les acteurs constructeurs</i>	38
2. <i>Les autres acteurs institutionnels</i>	39
3. <i>La mixité sociale et les stratégies d'attributions de logement</i>	42
E. LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LES OPERATIONS DE DEMOLITION/RECONSTRUCTION.....	44
1. <i>Le contexte</i>	44
2. <i>La création de l'ANRU : un changement de démarche</i>	45
3. <i>Portrait et évolution des ZUS entre 1990 et 1999</i>	46
4. <i>La place des habitants</i>	49
5. <i>Les financements</i>	50

SECONDE PARTIE:

LE RELOGEMENT DES PERSONNES ISSUES DES OPERATIONS DEMOLITION-RECONSTRUCTION ET LES STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE DE LA MIXITE SOCIALE (ETUDE DE CAS)

I. LES CHOIX METHODOLOGIQUES ET LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE GLOBAL 52

A. LE CHOIX CONTRAINT DES TERRAINS D' ETUDES	52
B. METHODE D'ANALYSE DES STRATEGIES DE RELOGEMENT AU REGARD DE LA MIXITE SOCIALE	52
1. <i>Les trois types de discours recueillis</i>	53
2. <i>Un outil d'entretien : la confrontation au discours des autres acteurs</i>	55
3. <i>Rencontre des acteurs</i> ,	55
4. <i>...Analyse des documents écrits</i>	62
5. <i>...pour arriver à l'évaluation des marges de manœuvres de chacun</i>	64
6. <i>Confrontation des deux études de cas</i>	64
7. <i>Limites</i>	64

C. LA MIXITE SOCIALE DANS LES OUTILS LOCAUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	65
1. <i>La Charte de l'agglomération tourangelle</i>	65
2. <i>Le Plan Local de l'Habitat intercommunal</i>	66
3. <i>Le Contrat de Ville tourangeau</i>	67
4. <i>Le renouvellement urbain et le Grand Projet de ville</i>	68
5. <i>Les plans stratégiques de gestion du patrimoine</i>	69

II. LES DEUX ETUDES DE CAS 71

A. L'OPERATION DE DEMOLITION RECONSTRUCTION A JOUE-LES-TOURS.....	71
1. <i>Présentation de la commune</i>	71
2. <i>Le contexte : le quartier de la Rabière</i>	72
3. <i>L'opération dans le GPV</i>	73
4. <i>Les acteurs locaux</i>	74
5. <i>La communication autour du projet</i>	75
6. <i>Le mode d'intervention</i>	77
7. <i>Le financement</i>	77
8. <i>Les habitants avant la démolition et le relogement</i>	78

B. LE SANITAS : LA BARRE THEURIET	79
1. <i>Présentation de la commune et du contexte : le quartier du Sanitas.....</i>	<i>79</i>
2. <i>La barre André Theuriel : le contexte</i>	<i>81</i>
3. <i>La concertation des acteurs.....</i>	<i>83</i>
4. <i>La communication autour du projet.....</i>	<i>83</i>
5. <i>Les habitants avant la démolition.....</i>	<i>85</i>
6. <i>Les conditions de relogement.....</i>	<i>87</i>
7. <i>La stratégie annoncée de relogement</i>	<i>87</i>
C. CONFRONTATION DES DEUX SITUATIONS.....	88
1. <i>Des situations géographiques et démographiques différentes.....</i>	<i>88</i>
2. <i>Une ampleur des opérations similaire et restreinte</i>	<i>88</i>
3. <i>Des démarches distinctes</i>	<i>89</i>
4. <i>La communication autour du projet et la participation des habitants.....</i>	<i>90</i>
5. <i>Mode d'intervention et accompagnement social</i>	<i>91</i>
D. CONCLUSION DES ETUDES DE CAS : LA MARGE DE MANŒUVRE ET LES STRATEGIES DE RELOGEMENT	92
1. <i>Le contentement des locataires.....</i>	<i>92</i>
2. <i>Application du concept de mixité sociale et nécessité de rentabilité</i>	<i>93</i>
3. <i>La recherche d'une justice interne</i>	<i>93</i>
4. <i>L'abandon du droit de réservation par la préfecture au profit des municipalités et des organismes HLM.....</i>	<i>94</i>
5. <i>La mixité sociale, l'image et la préservation des « secteurs équilibrés »</i>	<i>94</i>
CONCLUSION GENERALE	96
GLOSSAIRE	100
ANNEXES	105

INTRODUCTION GENERALE

La politique de la ville, même si elle suscite inlassablement le débat, a permis de faire émerger la question territoriale dans l'action publique, et de « localiser » la question sociale. Chargée de traiter les problèmes les plus aigus de la société française, des violences urbaines à l'échec scolaire, de la discrimination ethnique dans le travail à la ségrégation résidentielle, son caractère prioritaire est réaffirmé par les gouvernements successifs. La politique de la ville émergente des années quatre-vingt (développement social des quartiers, puis développement social urbain) marque l'apparition progressive d'une nouvelle méthode d'action publique, qui s'appuie sur une approche globale et transversale et sur des relations partenariales – en opposition à l'approche technocratique tant décriée des politiques d'aménagement et d'urbanisme précédentes.

Pourtant, la politique publique de lutte contre les « ghettos » et de promotion de la « mixité sociale » telle qu'elle est aujourd'hui conçue n'a, jusqu'à présent, rien produit de saisissant.

La mixité sociale

La « mixité sociale » est affichée comme un objectif politique de premier plan, guidant l'État dans sa volonté d'enrayer une spécialisation sociale croissante des territoires, et plus spécifiquement les divers processus de ségrégation qui se développent dans les banlieues et les agglomérations françaises. De la loi Besson de 1990 à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), les dispositions législatives et réglementaires se sont multipliées : la mixité sociale est affichée par les gouvernements successifs comme un état souhaitable.

Par ailleurs, de nombreux chercheurs remettent en cause le principe même de mixité sociale, qui s'apparenterait aux yeux de certains à un plafond de population démunie à ne pas dépasser (permettant une nouvelle forme de discrimination), quand pour d'autres ce concept ne fait que masquer la véritable question des besoins considérables de construction en logements sociaux.

Au-delà de ces controverses de spécialistes, la mixité sociale reste affichée aujourd'hui comme un objectif à atteindre. Ce travail s'appuie sur le postulat que, face aux aspirations individuelles et aux mécanismes du marché qui modèlent actuellement l'espace urbain, la recherche d'une plus grande mixité sociale donne du sens à l'action publique et rappelle la

nécessité d'une régulation collective (cette proposition ne s'opposant par ailleurs pas au fait que des effets pervers sont possibles et que cela n'empêche pas de se poser les bonnes questions pour lutter contre la pauvreté). En effet, la mixité sociale en tant qu'objectif des politiques publiques associe, comme le rappelle D. Béhar¹, trois valeurs majeures que sont l'urbanité (au sens de la ville comme idéal urbain de développement), la cohésion sociale (comme capacité à vivre ensemble) et la démocratie (comme respect de l'Autre à travers l'égalité citoyenne).

Le renouvellement urbain et la problématique

Les outils de mise en œuvre de la mixité sociale sont multiples et variés. Des politiques de l'emploi, de l'éducation à celles du logement et des transports, toutes peuvent, dans une certaine mesure, concourir à un plus grand mélange des populations. Nous nous intéresserons ici plus spécifiquement à l'outil que représentent les politiques de renouvellement urbain et la loi Borloo², qui prescrit un grand nombre d'opérations de démolition-reconstruction dans les quartiers d'habitat social.

Cette nouvelle orientation de la politique de la ville se base sur l'hypothèse que ces interventions auront un impact sur la spécialisation sociale de l'espace de ces projets, aboutissant ainsi à un « rééquilibrage » de la répartition des logements privés et sociaux. Ors, au-delà de leurs effets directs, il est aussi intéressant de s'interroger sur les conséquences du relogement en termes de mixité sociale. Les immeubles démolis étant par définition des bâtiments stigmatisés ou éprouvant un taux de vacance important, les personnes y logeant encore au moment de la décision de lancer l'opération sont souvent globalement plus démunis que l'ensemble du quartier. L'hypothèse de travail est donc que **les bailleurs sociaux recherchent effectivement une plus grande mixité sociale au sein de leur parc, mais au détriment des plus défavorisés.**

Afin de tester cette hypothèse, ce travail va tenter de répondre à la double question suivante :

- quelles sont les stratégies de relogements des bailleurs sociaux dans les opérations de démolition reconstruction ?

¹ BEHAR D., Mixité, Mobilité, Pour quelle cité, Plaidoyer pour une mixité revisitée, Fondation n°13, oct.2001.

² Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

- quelles sont leurs marges de manœuvre et leur position au sein de ce jeu d'acteurs complexe ?

Méthodologie

Plusieurs choix méthodologiques ont guidé cette recherche. Le premier a été de mener une analyse comparative sur deux études de cas permettant de tester les hypothèses tout en déterminant des facteurs plus ou moins positifs pour la mise en œuvre du principe de mixité sociale. L'analyse binaire, plutôt que celle d'un grand nombre de cas, permet une confrontation détaillée et donc d'affiner la connaissance de certains processus.

Ensuite, il a été choisi pour chacune des études de cas de procéder à une confrontation des discours des habitants, décideurs et techniciens, permettant d'approcher la réalité du déroulement des opérations. Une lecture détaillée des cadres réglementaires et contractuels entourant les opérations a par ailleurs permis de donner la marge de manœuvre de chacun et de préciser la place accordée à la mixité sociale dans chacun de ces documents. L'analyse de la communication faite autour de chaque projet a aussi apporté à la recherche en ce sens qu'elle permet dans une certaine mesure de découvrir le jeu d'acteur, la place donnée aux habitants, les échéances annoncées et réelles, etc.

Présentation du plan

Ce travail s'articule autour de deux grands axes : la première partie s'attache à définir la notion de mixité sociale et les différents modes d'intervention en France et la deuxième partie traite de la recherche menée à proprement parler.

Nous chercherons à comprendre l'évolution du concept de mixité sociale en France, quelle est son acceptation légale d'une part et sociologique d'autre part pour arriver à une définition, employée par la suite au sein de ce mémoire. Le deuxième chapitre viendra logiquement présenter les outils de mises en œuvre de la mixité sociale pour finir par insister sur le renouvellement urbain et les nouvelles orientations de la politique de la ville, sujet de notre étude. Enfin, l'analyse des deux études de cas – le quartier de la Rabière à Joué-lès-Tours et celui du Sanitas à Tours - nous permettra de confronter notre hypothèse de départ à des cas concrets et d'analyser le jeu d'acteurs et les stratégies de relogement des deux bailleurs sociaux en présence.

METHODE DE LA RECHERCHE

Méthode générale

• Définition du sujet

La recherche d'une « répartition équilibrée » des populations pose question. On peut difficilement s'opposer à l'idéal d'égalité et de justice sociale auquel se réfère le principe de mixité, mais, comme le souligne C. Lelévrier, « la mixité érigée en réponse politique et technique à la ségrégation ne soulève-t-elle pas plus de questions qu'elle n'en résout ? »¹.

Pour se confronter concrètement à la mise en œuvre de tels objectifs, la recherche s'est portée sur un des terrains de son application. Les politiques de renouvellement urbain et les opérations de démolition-reconstruction ayant notamment pour objectif la recherche d'une plus grande mixité sociale, il nous a semblé intéressant de s'interroger sur l'impact de ces politiques sur la spécialisation sociale de l'espace, et ce à travers l'étude de deux opérations.

La recherche porte plus spécifiquement sur les stratégies de relogement des bailleurs sociaux lors de tels projets, l'objectif étant de savoir si ces politiques permettent (ou non) de diminuer les phénomènes de spécialisation sociale. À travers ce questionnement sera posée la question des marges de manœuvre des différents acteurs, et principalement celle des bailleurs sociaux, l'hypothèse de travail étant qu'ils recherchent une plus grande mixité sociale au sein de leur parc de logement mais au détriment des plus défavorisés.

• La méthode comparative

Cette recherche se basant sur deux études de cas, il semble approprié d'utiliser une méthode comparative. En comparant deux cas, il est possible d'émettre des hypothèses et, dans une certaine mesure, de les tester, tout en réalisant une étude empirique approfondie de chaque cas. L'analyse binaire permet une confrontation détaillée et en conséquence de trouver un bon équilibre entre le général et le singulier ; elle permet aussi, dans un deuxième temps,

¹ C. Lelévrier, « La mixité sociale et les politiques urbaines », *Dossier : Pourquoi les villes sont-elles en crise ?*, Revue Passage, n°109-110, Mai-Juin 2001.

d'affiner la connaissance de certains processus, et de mettre en évidence des spécificités et des originalités.

• Choix de l'analyse par les cas plutôt que par les variables

L'analyse comparative se base sur une approche par les variables, qui ne s'attache pas au cas en tant que tels mais les décompose en variables ou, au contraire (et ce sera la méthode choisie car la plus adaptée), sur une approche par les cas (étude de cas). Cette comparaison repose sur l'examen minutieux et la confrontation de plusieurs cas, incluant une dimension historique, politique, économique, sociale, etc. Ce type d'analyse¹, qui se base sur des matériaux variés (entretiens, sources écrites, observations) s'appuie sur un nombre de cas restreint (ce qui se justifie ici) et implique un niveau d'abstraction réduit (cf. E.2. ci après). Le niveau de généralité est donc plus réduit, se limitant à la complexité et à la singularité des cas.

Limites de la démarche

• La restriction de la temporalité prise en compte

La mixité sociale prise dans le cadre que nous allons définir présente les limites de sa temporalité relativement restreinte. La mixité sociale étudiée ici s'inscrit dans un contexte de mobilité résidentielle qui dépasse largement la temporalité d'une opération démolition reconstruction. L'impact de ces opérations d'aménagement sera lisible à plus long terme et à plus grande échelle, la mixité sociale n'étant pas figée et pouvant évoluer dans un sens comme dans l'autre. La pertinence de l'étude s'en trouve ainsi limitée au premier semestre 2005.

• Les terrains d'études ou la non-universalité

Le choix des terrains d'étude ne s'est finalement pas fait en fonction de leurs caractéristiques premières mais en fonction de l'accessibilité des données (même si toutes les possibilités ont été étudiées). L'objectif était de trouver des terrains où les problématiques qui ont amené à démolir n'étaient pas les mêmes, amenant des démarches de projet différentes, afin de déterminer ce qui peut être déterminant en terme de stratégie relogement au regard de

¹ C. Vigour, 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, éd. La découverte, coll. Guides Repères.

la mixité sociale. Faute de temps et d'accès aux bonnes personnes ressources, les deux terrains d'étude présentent des problématiques qui, même si elles sont différentes, ne sont pas diamétralement opposées. Ainsi, aucune des deux opérations ne s'est faite pour des problèmes de vacance prolongée, ce qui est pourtant le cas de bien des opérations en France. L'étude de ces deux cas se limitera donc à des conclusions locales.

• La tension entre généralisation et singularité

Notons cependant qu'il est ici appréciable de pouvoir placer les deux études de cas dans un même contexte politique et ainsi de pouvoir éluder la question de l'influence de ce dernier sur la conduite des opérations, à l'échelle de l'agglomération tout du moins. En effet, la principale difficulté analytique réside dans la distinction entre ce qui est lié au contexte et au phénomène étudié d'un côté et ce qui est général de l'autre. Cet aspect des choses constitue en lui-même une limite à notre recherche, la généralisation étant souvent discutable et discutée lorsqu'il s'agit d'une étude de cas aussi restreinte que la notre.

• L'exhaustivité d'analyse

En choisissant d'étudier de manière exhaustive toute une population concernée (tous les pays ou tous les individus d'une population) sont supprimés tous les biais résultant de la sélection et tous les problèmes de représentativité. Compte tenu de leurs amples, de telles analyses sont principalement l'œuvre d'institutions publiques ou internationales, qu'il s'agisse d'enquêtes réalisées à partir du recensement INSEE ou des indices démographiques et de croissances des institutions internationales.

• La dimension politique et l'opacité du domaine choisi

Les politiques de peuplement font encore aujourd'hui l'objet d'une opacité conséquente. La diversité des acteurs en jeu et la pluralité des procédures ne font que renforcer cet état de fait, et sa dimension politique accroît le phénomène (les élus font partie des conseils d'administration et « proposent » les listes de candidats). Il en découle une grande difficulté d'accès aux données et une nécessité de vérification encore plus forte. Cette limite est donc liée au manque de temps, puisque l'approfondissement de la recherche nécessiterait de plus amples investigations.

PREMIERE PARTIE :

LE PRINCIPE DE MIXITE SOCIALE ET LES
MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE EN
FRANCE

I. LE PRINCIPE DE MIXITE SOCIALE

A. LA MIXITE SOCIALE: INSCRIPTION DANS L'HISTOIRE FRANÇAISE

Si l'on parle aujourd'hui de mixité sociale, c'est en référence à une époque où la stratification sociale urbaine était autant verticale qu'horizontale. Verticalement, le rez-de-chaussée était réservé aux nantis et plus on montait dans les étages et plus les habitants étaient pauvres. Ces derniers travaillaient d'ailleurs souvent pour les premiers. Les quartiers bourgeois présentaient donc une certaine mixité, qu'on a aujourd'hui tendance à amplifier. L'espace était aussi divisé horizontalement, avec une répartition globalement plus riche en centre ville que dans les faubourgs. Avec l'arrivée de l'ascenseur et plus encore de la montée des classes moyennes, la division entre les différentes couches de la population s'est « horizontalisée ».

Pour autant, on constate dans la plupart des villes de pays développés l'apparition et la persistance de « quartiers défavorisés » qui concentrent fortement les difficultés sociales et économiques. Selon un rapport de l'OCDE¹, les quartiers en difficulté se caractérisent par un regroupement moyen de proportions plus importantes de jeunes, d'étrangers et de familles monoparentales que le reste des agglomérations. La part de logements locatifs y est aussi plus importante et, pour tous les pays, le niveau scolaire y est inférieur à celui des agglomérations, parallèlement à un taux de chômage plus élevé.

En France, la ségrégation sociale se mesure également dans le contraste qui oppose les banlieues aux centres-villes aujourd'hui généralement plus riches. Sans remonter trop loin dans le temps, il est important de revenir sur la notion de ségrégation et sur son évolution durant le dernier siècle et demi pour comprendre comment la notion de « mixité sociale » est apparue dans les années quatre-vingt.

La période de la révolution industrielle a amorcé le phénomène de ségrégation que l'on connaît actuellement, alors fondé à la fois sur les activités de chacun, le rapport topographique et l'appartenance à des catégories sociales. Ainsi, les quartiers industriels pouvaient aussi être qualifiés de quartiers ouvriers alors que les quartiers résidentiels étaient

¹ *Insérer les quartiers en difficulté*, OCDE, 1998.

en réalité des quartiers bourgeois ou encore de classes moyennes. Bien entendu, l'homogénéité de ces quartiers n'était jamais totale et ils présentaient déjà des configurations de mixité.

L'exode rural et l'extension urbaine de la première moitié du 20^{ème} siècle entraînent la crise du logement après la seconde guerre mondiale. La réaction des pouvoirs publics se fera attendre et finira par engendrer la construction en nombre d'un habitat décent en banlieue. Au départ, ces zones n'avaient pas de vocation sociale précise. Les opérations de grands ensembles semblent être réalisées dans un objectif de « mixité sociale » correspondant à un nouveau type d'urbanisme, à un nouveau genre de vie et d'attentes en termes de cadre et de confort. Mais dès les années soixante apparaît une critique de ces « cités dortoir », qui, au bout du compte, échouent dans l'atteinte de leur objectif et évoluent dans le sens de la ségrégation. C'est pourquoi dès 1973, la circulaire Guichard interdit les grands ensembles alors que les cités sont encore en construction. Au final, ces opérations semblent en quelque sorte « repousser vers l'extérieur des populations qu'on ne veut pas et qu'on ne peut pas rapidement intégrer dans la vie urbaine »¹. Il est vrai qu'au départ de cette politique de construction massive, 85% des grands ensembles étaient isolés dans la nature, à l'écart des villes. D'autre part, ces constructions présentent de gros problèmes de conception puisque 80% de ces logements, construits sensiblement sur le même modèle, révèlent des problèmes d'étanchéité sonore et d'isolation.

En 1977, la réforme sur le financement des logements est la première à avoir un impact sur le peuplement des quartiers d'habitat social. Son but initial était de rééquilibrer les aides d'État entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne, afin de permettre aux plus modestes de choisir leur lieu de résidence et d'éviter les concentrations. La mise en place des APL va en effet permettre à des ménages moins aisés de sortir du parc HLM. Mais, dans le contexte de la crise économique qui se met en place, cette politique aboutit principalement à la concentration des populations en difficulté.

Dans les années quatre-vingt, les politiques de réhabilitation lancées par l'État ont pour but de changer l'image des quartiers, mais n'opèrent que sur les façades et les espaces publics : elles n'entraînent pas de changements de la situation sociale et économique. La lutte contre la ségrégation devient cependant un enjeu politique fort.

¹ RONCAYOLO M., cahiers de l'IAURIF n°29, avril 2003.

En 1993 le rapport F. Geindre révèle que 2,5 millions de personnes sont mal logées en France et que l'accès au parc HLM devient progressivement un privilège. Les gestionnaires de la location des logements sociaux se rejettent la responsabilité des attributions mais il n'en reste pas moins que les phénomènes ségrégatifs refont surface dans les réflexions autour des politiques publiques.

B. LA MIXITE SOCIALE DANS LES DISPOSITIONS JURIDIQUES : UNE INSCRIPTION TARDIVE

Les textes de loi faisant référence à la mixité sociale¹ dépendent dans leur grande majorité des domaines d'application des politiques de l'urbanisme et de l'habitat, et très peu des politiques sociales et familiales.

La mixité sociale est essentiellement recherchée de deux manières sur le plan législatif : la diversification de l'habitat et la maîtrise du peuplement du parc social.

La diversification de l'habitat est rarement recherchée en tant que telle mais plutôt en ce qu'elle renforce la mixité sociale, dans le sens où l'on considère que les caractéristiques du logement (taille, localisation, prix, statut d'occupation...) déterminent la catégorie sociale des personnes qui y vivent. Un certain nombre d'outils et de procédures sont associés à cet objectif (en matière de planification urbaine, d'action foncière et d'amélioration, de construction et destruction de logements).

La maîtrise du peuplement du parc social met en œuvre d'autres dispositifs, visant à éviter une trop grande concentration de personnes défavorisées à travers les conditions d'attributions des logements et dans le cadre du surloyer.

a) La réforme de 1977

La réforme de 1977 de l'aide publique au logement a profondément marqué le fonctionnement du logement social en France. Elle avait pour but initial de permettre aux ménages les plus modestes d'atteindre les mêmes capacités de choix en matière de logement

¹ Les textes sont consultables sur www.legifrance.gouv.fr, cf. la classification chronologique en annexe 1

que les classes moyennes et supérieures. L'instauration de l'APL (Aide Personnalisée au Logement) devait aider ces ménages à sortir du parc HLM pour poursuivre leur parcours résidentiel (présupposant que tous s'inscrivaient dans ce schéma d'ascension sociale qui avait cours jusqu'à cette période). Cette réforme, qui devait favoriser la mobilité résidentielle, a aboutit à la concentration des populations les plus précaires dans le contexte de la crise économique.

b) Le décret du 19 mars 1986

La mixité sociale apparaît pour la première fois entre les lignes du décret du 19 mars 1986 où il est fait référence à « la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ». Le préfet a la charge d'établir le règlement départemental précisant les conditions d'application des critères de priorité pour l'attribution des logements sociaux (art. R.441-6 CCH).

c) La loi Besson du 31 mai 1990

La loi Besson a promu pour la première fois le droit au logement en mobilisant tous les segments du parc pour développer l'offre de logement destinée aux plus défavorisés. Cette loi prévoit qu'en l'absence de protocole d'occupation du patrimoine social (POPS), les désignations préfectorales de personnes prioritaires que les organismes sont tenus de loger « sont prononcées en tenant compte de l'état d'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer, de manière équilibrée, chacune des communes au logement des personnes et familles défavorisées » (art. L. 441-2 CCH). L'encadrement de l'attribution des logements sociaux a constitué le terrain d'émergence de l'impératif de mixité sociale.

d) La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991

La loi d'orientation pour la ville est une étape importante de l'évolution du concept puisqu'elle a contribué à faire entrer la notion de mixité sociale dans le langage courant, et

par-là l'affirmation d' « un nouveau référentiel d'action publique en matière urbaine »¹. La LOV ne mentionne pas explicitement la mixité sociale en tant que telle mais en donne une définition dans son article premier, alinéa 1^{er} : « afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ». L'ambition de la LOV est de s'attaquer non pas aux divisions sociales de l'espace urbain résultant d'une agrégation volontaire des individus mais seulement aux situations de ségrégation par l'habitat sur lesquelles les pouvoirs publics ont une possibilité d'action dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. La loi impose ainsi d'intégrer la notion de mixité sociale dans les différents outils que sont les Plans d'Occupation des Sols (POS), les Programmes locaux de l'Habitat (PLH), les programmes de référence et le dispositif fiscal de participation à la diversité de l'Habitat (PDH).

e) La loi « diversité de l'habitat » du 21 janvier 1995

Dans un même objectif de diversité de l'habitat, la loi du 21 janvier 1995 encadre les possibilités de constructions de logements sociaux. Elle autorise un dépassement du coefficient d'occupation des sols pour le logement social dans un sens et instaure un mécanisme de limitation de la construction sociale dans les communes bien dotées dans ce domaine.

f) Le décret du 30 octobre 1996

Ce décret marque une autre étape dans l'objectif de mixité sociale puisqu'il autorise à titre dérogatoire le « déplafonnement » des ressources pour les personnes souhaitant accéder au parc HLM situé en Zone Urbaine Sensible (art. R. 441-15-2 CCH).

¹ E. Deschamps, la notion de « mixité sociale » dans le champs normatif, Séminaire permanent du droit de l'habitat, avr. 2003

g) La loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996

La mixité sociale apparaît enfin explicitement dans ce texte. Cette loi précise que la politique de la ville et du développement social urbain poursuit « les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale » définis par la LOV et ajoute que les PLH favorisent la mixité sociale en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement.

h) La loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

Cette loi multiplie les références à la « mixité sociale des villes et des quartiers » et au « principe de mixité », l'instantant comme un objectif à poursuivre pour lutter contre les exclusions.

i) La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000

La loi SRU réaffirme l'objectif de mixité sociale poursuivi dans la LOV. Elle évoque directement ou indirectement la « mixité sociale » en l'associant aux documents de planification qu'elle met en place (PLU et SCOT), à l'obligation de construction sociale (dans son article 55, les fameux 20% de logements sociaux à atteindre par commune, sans possibilité cette fois d'y échapper par le paiement d'une taxe) et aux compétences des EPCI. Elle associe cet objectif à une conception durable du développement urbain. La loi SRU se montre plus exigeante que la LOV quant à la notion de logement social. Seul le locatif est désormais pris en compte, ce qui exclut les logements en accession à la propriété. En revanche, sont visés l'ensemble des logements locatifs soumis à un loyer encadré par la réglementation et réservés à des locataires à ressources modestes. C'est-à-dire la grande majorité des logements gérés par les organismes HLM, sauf ceux financés en PLI, mais aussi ceux appartenant à d'autres bailleurs à partir du moment où ils sont conventionnés en application de l'article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation.

j) La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003

Cette loi (dite loi Borloo) s'est fondée sur un constat d'échec de toutes les politiques précédentes. Elle programme en effet de « casser les ghettos » par la démolition de 200 000 logements qui seront reconstruits dans les cinq prochaines années et autant feront l'objet

d'une réhabilitation lourde. Elle dirige l'effort de l'Etat d'abord sur la restructuration urbanistique des quartiers et clôture ainsi un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de mener de concert la requalification physique des lieux et la lutte contre les handicaps et les exclusions qui affectent les populations qui y vivent. La Loi Borloo se caractérise au contraire par une dissociation : ce qui est du ressort de l'investissement sur le cadre bâti est repris en main par l'Etat ; ce qui est du ressort de l'accompagnement social et économique relèvera désormais du droit commun ou sera laissé à la seule initiative des collectivités locales, dans le contexte de l'acte II de la décentralisation qui leur reconnaît davantage de compétences. Elle a défini un programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans le but de « réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires ». Cette loi semble relativement décriée par les acteurs de la politique de la ville sur le terrain puisqu'elle ne semble prévoir que des interventions sur le bâti, et aucun renforcement de l'accompagnement social, tout en investissement et rien en fonctionnement. On lui reproche notamment de n'opérer que sur le « visible ».

C. LES CONCEPTS DE SEGREGATION ET D'INTEGRATION EN FRANCE

Au-delà de l'inscription du concept dans les textes de loi, la mixité sociale est aussi une des notions fondatrices de l'idéal républicain français, à travers les principes d'égalité et de fraternité / solidarité. Il convient donc de résituer la notion dans ce contexte bien particulier, distinct du modèle anglo-saxon.

1. De la mixité « sociale » à la mixité « ethnique » ?

Bien qu'omniprésente dans les textes, la notion de mixité n'y est jamais explicitée et constitue de ce fait une norme juridique extrêmement vulnérable. L'absence de définition de ce que recouvre la notion de mixité constitue à la fois sa puissance en tant que référence, mais aussi ses limites du point de vue du cadre réglementaire. En particulier, les textes évoquent la « mixité sociale » des villes et des quartiers et ne mentionnent jamais la « mixité ethnique » - cette dernière notion étant au demeurant récusée par les tribunaux.

Les bénéficiaires de la loi Besson sont identifiés sous la catégorie très générale des « personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières » ; la LOV est conçue pour

organiser la « coexistence des diverses catégories sociales » et l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions vise les « personnes de ressources modestes et personnes défavorisées».

L'enjeu de l'immigration disparaît ainsi derrière l'affichage d'une préoccupation strictement sociale. Le caractère seulement implicite, ou euphémisé, de la doctrine nationale de mixité n'est pas sans lien avec le tabou qui entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques. Les débats publics ayant précédé l'adoption de deux premières lois étaient pourtant dénués d'ambiguïtés quant à l'importance du facteur « immigration » dans les déséquilibres auxquels le législateur entendait porter remède :

- dans un contexte de spécialisation ethnique d'une fraction du parc HLM, l'une des finalités de la loi Besson consistait à orienter les populations immigrées vers les fractions du parc social possédant des capacités d'accueil ;
- dans un contexte de dénonciation de la « dérive des banlieues », la LOV était explicitement présentée par ses promoteurs comme un dispositif « anti-ghetto », avec toute la connotation ethnique attachée au terme ghetto.

2. Ségrégation spatiale ou division sociale de l'espace ?

Au-delà de l'objet du mélange (âges, classes sociales...), la mixité se définit avant tout par sa dimension territoriale, spatialisée. Les disparités socio-économiques s'inscrivent dans l'espace et singulièrement dans celui de la ville. Les travaux de Nicole Tabard¹ l'ont notamment montré, la position des habitants dans la hiérarchie socioprofessionnelle est la première, par ordre d'importance, des caractéristique qui rendent compte de la différenciation des quartiers au sein de la ville ; la seconde de ces caractéristiques est constituée par la branche dans laquelle les habitants exercent leur activité, selon qu'elle est comprise dans la production industrielle ou la prestation de services. Des quartiers pauvres aux quartiers aisés, la hiérarchie spatiale est proche de la hiérarchie sociale.

Le concept de ségrégation, qui apparaît dans le domaine de la géographie sociale dans les années trente, ne cible pas la situation des villes occidentales mais plutôt la répartition des

¹ TABARD N., 1993, *Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire*, Economie et statistiques n°270.

populations des villes colonisées. Cette notion ne sera utilisée en France qu'à partir des années quarante, au départ sans la moindre connotation négative puisqu'elle décrit la répartition spatiale des différentes classes sociales et ethnies (pour les villes coloniales). Le discernement négatif ne se développera que dans les années soixante avec l'essor des analyses marxistes, selon lesquelles la ségrégation spatiale correspondrait à un « sous produit à dénoncer du capitalisme d'Etat ».

Certains auteurs¹ s'interrogent cependant sur le sens du terme « ségrégation », qui induit que les décideurs ont une volonté affichée de ségréger certaines populations, et qui par là exclue le fait que ces populations ont aussi une volonté de se regrouper socialement et spatialement. Il est alors plus approprié de parler de « division sociale de l'espace », ce qui prend mieux en compte la complexité du phénomène.

3. La notion d'intégration et de cohésion dans le modèle républicain français

Le traitement social des populations immigrées par les pouvoirs publics repose, en France, sur une seule priorité : l'intégration. La définition même de l'intégration n'est pas aisée, mais on peut retenir celle de P. Milza, qui a le mérite d'être globale et non pas spécifique à la France : « *l'intégration peut être définie comme le fait qu'une population dans un milieu donné ne pose pas de problème à elle-même ni à cet environnement*² ». La notion d'intégration renvoie donc directement à celle de cohésion sociale et à l'acceptation d'un groupe social par un autre (entre population « étrangère », dans tous les sens du terme, et population « autochtone », ou encore minoritaire et majoritaire).

Durant la période des Trente Glorieuses, la cohésion sociale était principalement le résultat de l'expansion économique et de la croissance. Dans ce contexte particulier, le rôle du logement était d'accompagner et de favoriser cette cohésion en fournissant à tous les salariés les moyens de se loger convenablement. Les parcours résidentiels normalisés étaient alors la matérialisation de la possibilité d'ascension sociale offerte par la croissance économique.

¹ Madoré F., 2004, *Ségrégation sociale et habitat*, éd. Presses universitaires de Rennes.

² Pierre Milza (entretien avec), « Les mécanismes de l'intégration », *Sciences Humaines*, sept.-oct. 1995, p.44-47.

C'est avec la crise économique que le logement est devenu un pilier de la construction de la cohésion sociale, le travail ne permettant plus de s'inscrire dans un « vivre ensemble »¹. Dans cette optique, la diversification sur un même territoire de l'offre de logement, et par-là de population, est devenue la clé de voûte de la cohésion sociale.

Le thème de l'immigration fait souvent l'objet de confusion et d'amalgame. Il nous a donc semblé important de définir les termes utilisés officiellement pour désigner les populations de l'intégration.

Ainsi, le Haut conseil à l'Intégration, en 1991, produit une publication portant sur le modèle français d'intégration, dans laquelle il donne quelques définitions. Il déclare avoir eu le souci « de poser d'abord avec le plus de clarté possible le cadre dans lequel il conviendra d'inscrire la politique que les pouvoirs publics devront mener pour atteindre l'ensemble des objectifs – aujourd'hui essentiels pour la stabilité et la cohésion de la société française – que recouvre la notion d'intégration »².

Sont ainsi clarifiées quatre notions principales, dont la première est celle d'étranger, désignant une personne résidant en France, et qui n'a pas la nationalité française. La définition suivante concerne l'immigré, désignant quelqu'un qui est né à l'étranger, qui est entré en France et qui y vit en général définitivement. La catégorie d'immigré n'exclut pas l'acquisition de la nationalité française. On passe ainsi d'une catégorie juridique d'étranger à une catégorie démographique de l'immigré. Il est intéressant de noter que le HCI termine par une définition de « personnes exclues ou marginalisées », afin de mettre en lumière, d'une part, le fait que de nombreux étrangers et immigrés ne souffrent d'aucun problèmes d'intégration ; d'autre part, qu'il existe des populations juridiquement françaises dès l'origine, qui rencontrent souvent des problèmes d'intégration. Le HCI cite alors l'exemple de « nos compatriotes des DOM-TOM » ou encore les enfants des anciens harkis. Cela permet de souligner que « la société française compte ses propres exclus ou, pour mieux dire, car la notion d'exclusion est ambiguë, ses membres en voie de marginalisation. Et c'est bien la cohabitation explosive en de nombreux quartiers ou cités entre des immigrés récents et des populations françaises en voie de marginalisation que constitue actuellement l'un des problèmes les plus graves auxquels notre société est exposée. »

¹ Yves BAREL, "Le Grand Intégrateur", Connexions, n°56, 1990.pp85-100

² Haut Conseil à l'Intégration, *pour un modèle français d'intégration*, la documentation française, 1991.

La mixité sociale est un moyen d'intégration impératif à l'idéal républicain français et un consensus se fait sur l'idée que le mélange et l'échange entre groupes sociaux restent préférables à la séparation : la ville mixte serait plus égalitaire et plus harmonieuse. L'Etat ambitionne donc de réduire la ségrégation urbaine en rééquilibrant les compositions sociales des territoires.

La mixité ne vise pas une répartition équilibrée des différentes catégories sociales dans la ville mais plutôt la « moyennisation » des quartiers de la politique de la ville. En réponse à un diagnostic d'affaiblissement des liens sociaux et du rôle intégrateur du travail et des institutions, la mixité est considérée comme une façon de retrouver ces liens, et la ville comme le lieu de nouvelles formes de solidarité. La mixité sort du seul champ des « quartiers en difficulté » à partir des années 90 pour devenir petit à petit un principe de réorganisation de la ville existante dans une perspective de « développement durable ».

D. SEGREGATION/MIXITE : LES CAUSES ET LES EFFETS

Les politiques de mixité sociale ont été mises en place dans le but de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale. Il est nécessaire, avant toute chose, de s'interroger sur la pertinence de telles actions en considération de l'objectif poursuivi, ce que nous ferons dans le paragraphe concernant les moyens de la mixité sociale. Le propos est ici de cerner les causes et les effets de la ségrégation, puis de la mixité.

En premier lieu, notons que la ségrégation, ou plutôt la division sociale de l'espace, est un phénomène très répandu, qui a des causes multiples et variées.

1. Les causes sociales : la recherche de l'entre soi

La ségrégation n'est pas inscrite dans les politiques de l'urbanisme, mais plutôt dans les choix résidentiels : les familles aisées, qui n'ont pas de contraintes quant au prix du marché, viennent systématiquement, selon E. Maurin¹ s'installer dans les espaces où elles sont déjà les mieux représentées, les familles de classes moyennes quasi exclusivement là où elles sont les plus nombreuses, les plus démunis n'ayant pas d'autres choix que les quartiers

¹ E. Maurin, 2004, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, La république des idées, Le Seuil.

défavorisés. Toujours selon le même auteur, chacun cherche à fuir celui qui se situe immédiatement au dessous de lui dans l'échelle supposée des réalisations et à chercher la proximité rassurante de celui qui se situe juste au dessus. La concentration spatiale est nette aux deux extrémités de l'échelle sociale ; il faut cependant se garder de toute simplification statistique qui se limiterait aux comportements les plus lisibles, ce qui conduit notamment à surestimer l'opposition entre ségrégation choisie et ségrégation subie.

Par ailleurs, plusieurs recherches montrent que, dans les quartiers considérés comme ségrégués, la sensation de mixité sociale est particulièrement aiguë, ce qui permet d'interroger les critères d'évaluation de la mixité sociale pris en compte (catégories socioprofessionnelles, revenus, origines...)¹. Ces critères ne peuvent pas être totalement indépendants des perceptions sociales.

La problématique de la recherche de mixité par la réalisation de logements sociaux dans les quartiers aisés, qui fait aujourd'hui partie intégrante de ce qu'on appelle un « développement durable », est confrontée au ressentiment quotidien de la position dominée que peuvent ressentir des foyers plus défavorisés face à l'inadaptation des équipements commerciaux et scolaires et à une négation forte de la distance sociale.

Les classes moyennes et intellectuelles recherchent une certaine mixité avec classes populaires, en solidarité avec des origines souvent modestes. Cette injonction à refuser la ségrégation sociale et un certain nombre d'opportunités immobilières importantes conduisent souvent au phénomène de gentrification : la mixité sociale semble toujours comporter le risque de conduire à l'éviction de ceux qui ne peuvent affronter avec succès les lois du marché immobilier.

2. Les causes économiques et spatiales

La division sociale de l'espace est avant tout un produit de la concurrence sur le marché foncier. Il y a compétition entre les ménages pour se loger dans une agglomération, comme l'explique la théorie économique de la formation des villes². Pour les économistes, la structure spatiale des agglomérations provient d'un équilibre entre les forces d'attraction et de

¹ M.P. Lefevre, Choix résidentiels et refus de mixité sociale ?, in Revue Urbanisme n°340, jan. Fév. 2005.

² H. Selod, La mixité sociale et économique, CREST 2003.

répulsion subies par tous les acteurs (les ménages et les entreprises). Cette théorie modélise le schéma en supposant que tous les emplois sont localisés en un centre unique (ce qui reflète approximativement le cas des villes françaises). Les familles doivent donc faire face à un arbitrage en ce qui concerne leur choix résidentiel entre habiter proche du centre et ainsi économiser des coûts de transports ou habiter en périphérie où le coût des terrains et des logements est moindre du fait d'une plus grande disponibilité. Cette concurrence aboutit donc à une stratification de l'espace urbain par la présence même de familles ayant des moyens différents. Cette théorie globale est bien sûr à nuancer, d'autres facteurs pouvant influer sur l'attractivité des différents espaces. La stratification de l'espace urbain est en tout cas une résultante incontournable des différences de richesse. Les autres critères de différenciation des choix des ménages peuvent être tournés vers les équipements publics mis à disposition (parcs et jardins, activités culturelles et sportives...), la composition ethnique et sociale ou encore les équipements scolaires.

Cette théorie démontre que le marché foncier est élément central de la division sociale de l'espace, les populations s'organisant dans l'espace urbain en fonction des différences de prix des logements, qui prennent en compte autant les caractéristiques internes au logement que celles de son environnement au sens large. Par conséquent, la ségrégation spatiale semble être un équilibre vers lequel tend tout espace urbain.

3. Les effets

Comme nous l'avons déjà vu, l'objectif de mixité sociale n'est clairement défini nulle part. Il est pour autant certain qu'elle ne se mesure pas au seul pourcentage de logements sociaux d'une commune, ces derniers n'étant qu'un des leviers pouvant influer dans un sens ou dans l'autre sur la composition sociale (nous détaillerons les facteurs et la mesure de la mixité dans le paragraphe suivant). On peut cependant dès à présent recenser un des effets de l'application du concept de mixité sociale, dénoncé par nombre de professionnels et de « bénéficiaires ». Ce principe est parfois interprété par les bailleurs sociaux chargés de le mettre en œuvre comme « un objectif de diversité locale visant à éviter la constitution de ghettos ethniques »¹. Il est certain que la préoccupation du législateur allait dans ce sens, mais cette interprétation est très fortement critiquée par les habitants de quartiers, les associations

¹ H. SELOD, 2003, La mixité sociale et économique, CREST.

anti-racistes et des organismes tels que le GELD¹ qui y voient une discrimination raciale réelle ou possible dans l'attribution des logements. Dans cette vision des choses, la mixité irait à l'encontre du principe du droit au logement, qui voudrait que chaque personne puisse accéder au type de logement et à la localisation qu'elle souhaite.

a) Effets sur l'éducation

C. Rhein² met en évidence la trace historique de l'interaction entre la division sociale de l'espace et l'équipement scolaire. Collèges et lycées existent depuis déjà longtemps dans les quartiers où les résidents ont toujours eu la volonté et les moyens de faire suivre des études à leurs enfants. En revanche, dans les quartiers et les banlieues populaires, les collèges ne se sont développés qu'à la suite de la prolongation jusqu'à l'âge de 16 ans de la scolarité obligatoire et la mise en place du collège unique, les lycées, souvent techniques ou professionnels, ayant accompagné ce mouvement peu après. Il est ainsi vrai de dire que l'équipement scolaire se met en place dans le cadre d'une politique d'éducation donnée, en congruence avec l'occupation sociale de l'espace.

La division sociale de l'espace a de plus un effet important sur les résultats des élèves. Ainsi, plusieurs phénomènes se conjuguent³. Il s'agit d'abord de l'effet de concentration des élèves ayant les mêmes caractéristiques sociales et scolaires : plus les élèves sont socialement favorisés et ont globalement de bons résultats, plus la norme scolaire tend vers le haut et l'excellence, alors que, a contrario, la concentration d'élèves moins favorisés crée un contexte moins propice à de bonne performances. Dans le premier contexte, n'importe quel élève, bon, moyen ou faible bénéficiera d'un meilleur cadre éducatif et tendra d'avantage vers l'excellence, les problèmes sociaux parasitant dans une moindre mesure la vie scolaire. Dans le deuxième contexte, la norme plus faible « tire » la performance moyenne vers le bas : les bons élèves le seront un peu moins et les plus faibles le seront davantage. En dépit de l'unité formelle de l'école (on recrute dans tous les établissement publics le même personnel et on y enseigne les mêmes programmes), la composition sociale de l'établissement pèse donc fortement sur les performances individuelles.

¹ Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations

² C. RHEIN, 2003, Ségrégation urbaine et intégration sociale, éd. L'harmattan.

³ F. DUBET, 2005, l'école dans la ville et réciproquement, éd. Le Seuil.

En outre, pour garder les bons élèves, les chefs d'établissements ont fréquemment recours, sous divers habillages (options de langues par exemple), à des regroupements d'élèves en « classes de niveau ». À cet égard, des travaux récents ont montré que les élèves faibles regroupés dans les classes homogènes progressent moins vite que dans des classes ayant un certain degré d'hétérogénéité¹ (pratiques pédagogiques, effets «d'étiquetages» et d'attente des enseignants vis-à-vis des élèves), ce processus de ségrégation interne pouvant être à la source de tensions, voire de comportements d'incivilité et de violence.

b) Effets sur le marché du travail

En économie du travail, la théorie de la prospection cherche à expliquer les passages du chômage vers l'emploi ou de l'activité vers l'inactivité, à partir des coûts monétaires et autres associés au fait de trouver un partenaire et de déterminer les termes de l'échange. L'espace accentue naturellement ces frictions en augmentant les barrières entre partenaires potentiels (Stigler, 1962² ; Wasmer et Zenou, 2002³). En fait, la distance aux emplois peut se révéler être un obstacle important à la formation d'une relation salariale dans la mesure où le succès d'une recherche d'emploi peut dépendre, de différentes façons, de la localisation des chômeurs/travailleurs. Plus précisément, l'hypothèse dite du « spatial mismatch », formulée par Kain (1968), énonce que le fait de résider en des lieux éloignés et mal connectés aux centres d'emplois peut avoir des conséquences très importantes en termes de niveau de salaire et de chômage. Une étude (Choffel et Delattre, 2002⁴) confirme que le fait de résider en ZUS a, « toutes choses égales par ailleurs », un impact globalement défavorable en ce qu'il réduit la probabilité de trouver un emploi dans les 8 mois et augmente de 9,2% la durée du chômage.

¹ Dossier "Mixité", Revue Urbanisme n°340, jan.fév. 2005

² G.J. Stigler, 1962, *Information in the Labor Market*, Journal of political Economy, Vol. 70.

³ E. Wasmer, Y. Zenou, 2002, *Ségrégation urbaine, logement et marchés du travail*, éd.

Ecares.

⁴ P. Choffel, E. Delattre, 2002, *Effets locaux et urbains sur les parcours de chômage*, THEMA.

c) Effets sur l'image du quartier et la cohésion sociale

Si les travaux sur la cohabitation montrent que la proximité spatiale n'abolit pas la distance sociale entre les groupes et les individus¹, il n'en reste pas moins que la recherche d'une plus grande mixité sociale, selon ses défenseurs, permet de ne pas creuser les inégalités et par là de ne pas déstabiliser la cohésion sociale.

La cohésion sociale a fait l'objet de plusieurs courants de pensée qui reposent globalement sur la combinaison de trois composantes fondamentales. Il y a d'abord le libéralisme fondé sur la primauté de l'individu, sur la liberté individuelle et la propriété privée. Il y a ensuite le socialisme qui donne préséance à la société et à l'égalité entre ses membres, ainsi qu'à l'État et à la propriété étatique comme véhicule égalitaire. Enfin, un troisième courant, plus difficile à cerner, s'insère en quelque sorte entre les deux premiers. Il met l'accent sur la communauté et voit souvent la société comme étant composée, d'abord, de communautés plutôt que d'individus. C'est le cas du « solidarisme », mouvement dans lequel Durkheim fut actif, qui chercha en France, à la fin du XIXème siècle, à contrebalancer le libéralisme et le socialisme. Ces grands courants d'idées sociopolitiques se fondent le plus souvent sur des théories sociales. Pour sa part, le solidarisme, ou communautarisme, s'appuie sur la notion de « cohésion sociale ». Pour Durkheim, la cohésion sociale était une « variable intervenante », c'est-à-dire le facteur non explicite dans une statistique, mais dont on pressent l'effet, et pour lequel il faut trouver un « indicateur révélateur mesurable ». Un siècle plus tard, la notion de cohésion sociale reste floue, ce qui n'empêche pas le discours politique d'y faire abondamment référence.

C'est en référence à cette problématique de cohésion sociale que D. Béhar exprime le fait que « la ville ne fait plus société ». A la ségrégation « associée » qui superposait spécialisation sociale et fonctionnelle (les territoires industriels et ouvriers) s'est substituée une ségrégation « dissociée » qui distingue bassin d'habitat et bassin d'emploi. En ce sens, l'auteur souligne le fait que cette forme de ségrégation ne permet plus de lire et de matérialiser la société dans l'espace, d' « en constituer une projection au sol appréhendable ».

¹ Chamboredon et Lemaire, 1970.

E. LA QUESTION DE L'ECHELLE

L'échelle d'intervention et ici d'étude de la mixité sociale est une des questions majeures, qui mérite un approfondissement. La mixité sociale est souvent appréhendée de façon globale, à l'échelle de l'agglomération ou de la commune (la loi SRU aborde la répartition du logement social à cette échelle). La question est pourtant posée de savoir si l'échelle du quartier, de l'espace vécu, voire de l'îlot ne serait pas pertinente dans une étude comme la nôtre. L'échelle choisie sera par-là même une composante importante de la définition donnée au terme dans notre recherche : quantifier la mixité sociale par rapport à qui et à quoi, sur quels critères ?

La législation désigne trois échelles territoriales d'appréhension et de mise en œuvre de la mixité sociale : l'agglomération, la commune et le quartier (à l'exclusion d'échelles plus fines).

L'agglomération représente aujourd'hui le support de projets intercommunaux qui doivent tendre vers l'objectif de mixité. Les communautés d'agglomération sont dotées de compétences obligatoires en matière d'« équilibre social de l'habitat » (ce qui inclut l'élaboration d'un PLH), mais aussi d'aménagement de l'espace et de politique de la ville, ce qui participe également à la lutte contre les processus de ségrégation urbaine et sociale.

La commune est souvent utilisée comme périmètre « par défaut », en l'absence de structure intercommunale. Les fichiers sur les logements par commune (FILOCOM) sont établis à cette échelle et servent souvent de base à une étude plus large. Un inventaire annuel des logements locatifs sociaux est aussi effectué dans le cadre de l'obligation de réalisation d'un quota de 20% de logements sociaux.

Le quartier ne constitue pas, en termes législatifs, un périmètre d'étude mais plutôt le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale. Les contrats de ville désignent d'ailleurs des sites prioritaires qui correspondent à des ensembles de quartiers, des quartiers ou même parfois des îlots. La nécessité d'évaluer plus finement la mise en œuvre des politiques urbaines a conduit l'INSEE à mettre au point une nouvelle norme de zonage (IRIS 2000) qui prend en compte des zones d'habitation d'environ 2000 habitants, c'est-à-dire l'échelle du quartier ou du moins du regroupement d'îlots.

Au-delà du cadre législatif et plus dans une optique d'étude, des échelles plus fines peuvent avoir leur intérêt. On constate souvent que, si la mixité sociale est relativement accomplie à une échelle, elle ne l'est pas forcément à une échelle plus fine. Des

regroupements par îlot ou même par immeuble sont courant et reflètent sans doute mieux le mode de vie et les critères de choix résidentiels des habitants.

Cette question de l'échelle amène un problème logique, insoluble dans l'immédiat : soient trois échelles d'observation et des mouvements de population à chacune d'entre elles.



La question est de savoir si une augmentation de la mixité à l'échelle 1 entraîne une augmentation aux échelles 2 et 3, et ce de façon obligatoire ou aléatoire... Il ne faut pas oublier d'autre part que l'échelle choisie pour un diagnostic peut être un outil éminemment politique dans le sens où elle permet de mettre en valeur certains phénomènes et d'en camoufler d'autres. Ainsi, la mixité peut être effective à l'échelle de l'agglomération ou de la commune et souffrir de disparités flagrantes au niveau des différents quartiers ou îlots. Ce phénomène est d'autant plus difficile à apprécier qu'il s'agit aux échelles de l'agglomération et de la commune d'une mixité « statistique », alors qu'à l'échelle du quartier la problématique est plutôt la mixité « vécue ».

Dans notre cas, le choix de l'échelle d'étude est dicté par l'échelle des opérations de démolition-reconstruction et bien sûr, difficulté majeure, la disponibilité des données. Au-delà de ce cadrage imposé par la nature même de la recherche, notre choix se porte plutôt sur une échelle fine (l'îlot par exemple) étant donné le caractère plus qualitatif que quantitatif que nous voulons donner à l'étude. Ce choix n'exclut cependant en rien les autres échelles d'appréhension, les objectifs de mixité sociale étant définis simultanément à ces différents niveaux. La mixité ne saurait être envisagée à l'échelle d'un quartier sans l'être pour la commune et pour l'agglomération (ou bassin d'emploi/ habitat).

F. DEFINITION DE LA MIXITE SOCIALE

La mixité sociale permet, face à des dynamiques sociales et urbaines apparemment totalement régies par les aspirations individuelles et les mécanismes du marché, de rappeler la

nécessité d'une régulation collective, d'une action publique. D. Béhar¹ explique même que « donnant du sens à l'action publique, la référence au principe de mixité sociale donne par contre coup du sens à la société elle-même ». Cette notion permet d'agréger trois notions aujourd'hui menacées et en tout cas recherchées : l'urbanité, la cohésion sociale et la démocratie.

La mixité sociale peut être définie formellement comme « la coexistence sur un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses ». L'objectif de mixité sociale peut se comprendre comme une finalité qui mêlerait à la fois les cadres et les ouvriers, les jeunes et les plus âgés, les pauvres et les riches, les Français et les étrangers, le terme social couvrant toutes ces dimensions.

Pour définir la mixité sociale, concept que l'on peut qualifier de « mou », et pour confronter les définitions institutionnelles et autres à la « réalité de terrain », il a été demandé à chacun des acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude (habitants, élus, techniciens, bailleurs...) de donner sa vision de la mixité sociale. Il est ressorti de cette enquête succincte que, très clairement, chacun des acteurs a une vision très différente de ce concept. On peut ainsi diviser les personnes rencontrées en trois groupes : les élus et décideurs, les techniciens et les habitants.

Les élus et bailleurs placent clairement la mixité sociale sur le plan des revenus et/ ou des catégories socioprofessionnelles, ce qui leur permet d'avoir une vision des quartiers prioritaires comme étant très peu mixtes (ce point de vue leur permettant en temps voulu de légitimer une politique d'exclusion du parc social des personnes les plus défavorisées...).

Les techniciens de la politique de la ville ne voient généralement pas l'intérêt d'un tel concept, voire s'en méfient du fait que l'on peut le manipuler selon les objectifs poursuivis. Ils en entendent parler depuis de nombreuses années mais sans en voir concrètement les outils de mise en œuvre émerger.

Enfin, et c'est sûrement là le plus étonnant, les habitants ont souvent eu une vision à l'opposé de celle des élus, en ce sens qu'ils vivent leur quartier comme extrêmement mixte et varié du point de vue de sa population. Ils ne voient pas la précarité comme critère de mixité premier mais plutôt les origines ethniques.

¹ D. Béhar, Mixité, Mobilité, pour quelle cité ?, Fondations n°13, oct.2001.

II. LES MOYENS ET LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE : LE RENOUVELLEMENT URBAIN

Même si la mixité sociale n'est qu'une notion plus ou moins floue, elle est encadrée législativement ; il en découle différentes actions de mise en œuvre qu'il est bon de rappeler avant de présenter la politique qui nous préoccupe : le renouvellement urbain et les opérations de démolition-reconstruction. Avant de rentrer dans le « vif du sujet » qui reste axé sur la mixité sociale par le logement, attardons-nous quelque peu sur les autres moyens de mise en œuvre.

A. AGIR SUR LES EFFETS DE LA SEGREGATION OU SUR LES PROCESSUS ?

Les politiques de l'Etat reposent, jusqu'à aujourd'hui, sur l'idée qu'il faut, sinon éliminer, du moins atténuer et prévenir la formation de concentrations de populations défavorisées et qu'il faut en gérer les conséquences. Pour ce faire, deux types de politiques ont été mises en œuvre.

Des opérations Habitat et Vie Sociale, puis Développement Social des Quartiers à ce qu'on appelle dans les années 1990 la Politique de la Ville, l'Etat préconise avant tout une action locale sur les ensembles de logements locatifs sociaux les plus dégradés. A travers la requalification des bâtiments et des espaces, couplée à des politiques d'attribution des logements plus sélectives, l'objectif est de ramener, sinon les « classes moyennes », du moins des ménages plus solvables.

Avec la mise en place de la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) en 1991, il ne s'agit plus seulement de gérer les effets locaux de la concentration mais de prévenir de nouvelles concentrations de pauvres, dans une logique de rééquilibrage territorial.

A travers la Dotation de Solidarité Urbaine (1991), l'Etat réaffirme son rôle dans l'exercice de la solidarité dont il se porte garant, cette fois en procédant à la redistribution des ressources fiscales entre communes riches et communes pauvres, les critères étant à peu près les mêmes que pour la LOV. Cependant, la logique d'intervention est assez différente : la

DSU prend en compte les différences de population selon les communes et permet de mieux gérer l'existant, ce qui a pour but d'agir sur les processus de formation et non plus sur les effets.

B. LA POLITIQUE DE LA VILLE : L'ACCÈS A L'EDUCATION, A L'EMPLOI ET AUX EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Face aux problèmes d'intégration et de ségrégation, la politique de la ville vise à réinsérer durablement dans la ville les quartiers en difficulté. Pour cela, elle traite les facteurs à l'origine de l'exclusion urbaine et sociale dont souffrent ces quartiers. Elle veut mettre en œuvre un projet global de territoire, qui prend en compte non seulement l'insertion économique mais aussi les autres facteurs d'exclusions que sont l'éducation, l'accès aux équipements collectifs et au transport.

1. L'éducation

L'éducation et l'accès à l'éducation sont l'un des premiers facteurs d'intégration des enfants et de leurs familles, ce qui en fait un enjeu primordial. L'école, au-delà des savoirs essentiels qu'elle doit transmettre à tout enfant (lire, écrire, compter), est aussi chargée d'inculquer les valeurs de la République. Un autre élément fort de l'intégration est la maîtrise d'une langue partagée, le français.

Les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont été créées en 1981 pour « contribuer à corriger les irrégularités sociales par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec est le plus élevé ». Il s'agissait de « donner plus à ceux qui ont le moins », sous une forme territorialisée. Augmentées en plusieurs étapes, les ZEP sont actuellement au nombre de 784 et concernent 15 % des écoliers et 18 % des collégiens. Elles sont prolongées par les réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui associent des collèges proches. Au total, 1,8 million d'élèves étaient scolarisés en 2001 dans les établissements relevant de « l'éducation prioritaire ». Mais cette politique est en partie remise en cause par le contournement de la carte scolaire par un nombre de familles toujours grandissant.

La carte scolaire est un enjeu fort de la mixité sociale. Dans les grandes villes, l'homogénéité sociale des quartiers se reflète souvent dans les écoles : « sur la carte scolaire définissant les secteurs, on distingue aisément les établissements d'élite, de classes moyennes, populaires et difficiles »¹. Plus la ségrégation spatiale se renforce, comme le montrent toutes les enquêtes depuis une quinzaine d'années, plus la ségrégation scolaire augmente, alors même que la carte scolaire avait pour principe initial d'être un outil de gestion des flux scolaires et l'instrument d'une politique de mixité conduisant tous les jeunes à fréquenter des écoles de même type. Dans bien des cas, l'établissement d'un quartier sensible est plus ségrégué que le quartier lui-même, les familles qui le peuvent le fuyant et participant ainsi à accroître les contrastes entre établissements.

2. L'emploi

Les ZUS ont été définies (sur la base du recensement de 1990) comme ayant un taux de chômage sensiblement plus élevé que l'agglomération dont elles font partie et, a fortiori, que la moyenne nationale. Un sur-chômage plus fort encore frappait deux groupes surreprésentés dans ces quartiers, celui des 15-24 ans et celui des étrangers.

La politique de la ville a mis en œuvre un grand nombre de dispositifs pour rééquilibrer ces inégalités face à l'emploi : Programmes "nouveaux services-emplois jeunes", programme Trace, plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions, contrats locaux pour l'accueil et l'intégration, soutien au développement ou à la création d'activité dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine.

3. L'accès à la ville

Le « droit à la ville » s'attache à donner corps aux droits des citadins à travers un urbanisme « allocateur » des ressources espace, services, logement, équipements, etc.

Les réseaux de transport modèlent cette organisation spatiale de la ville : les prix des logements, la répartition des emplois dépendent en grande partie de l'accessibilité et donc des

¹ DUBET F., L'école dans la ville et réciproquement, Revue Urbanisme n°340, jan.

transports. Les ménages français consacrent 15% de leur budget au transport, troisième poste de consommation après le logement et l'alimentation : la mobilité est facteur d'intégration, permettant de faire le lien entre l'habitat et le travail.

La corrélation entre chômage et mobilité est importante : la durée moyenne du chômage est réduite de 23% pour les personnes qui possèdent un moyen de transport individuel et de 8% pour celles qui bénéficient d'un titre de transport en commun gratuit ou à prix réduit¹.

Plus largement, le taux d'équipement des quartiers et leur desserte jouent directement sur l'intégration et les relations interquartiers. Pour une bonne intégration des équipements, il faut que les habitants aient besoin de se rendre dans différents lieux. Il y a un rapport direct entre taux d'équipement et mixité sociale, le premier ayant un effet sur l'attraction résidentielle.

C. LE LOGEMENT SOCIAL COMME OUTIL D'INTEGRATION ET DE MIXITE SOCIALE

1. Le droit au logement

Le logement constitue l'un des besoins essentiels les plus élémentaires de tout être humain, au même titre que la nourriture et l'habillement. En conséquence, le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental de la personne humaine, tant au niveau international² que national ou régional. Il est aussi un élément central de la citoyenneté. Pour autant, cette question n'est aujourd'hui toujours pas réglée puisqu'une étude du CERC estime à 1,8 millions le nombre de personnes considérées comme mal logées en France. Des centaines de milliers de personnes sont sans domicile, dans des logements précaires ou sans

¹ THISSE J.F., WASMER E., ZENOU Y., 2003, *Ségrégation urbaine, logement et marché du travail*, Actes du Deuxième Colloque Jean Monnet, sept. 2001, Université de Metz.

² article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux... »

autonomie (hébergement). On recense actuellement plus d'un million de demandeurs de HLM.

Les causes de ce déséquilibre sont à chercher du côté de l'offre en logement qui semble inadaptée qualitativement et quantitativement. On constate une baisse régulière du nombre de logements annuellement construits. Le logement social est particulièrement touché : il affiche un retard annuel de 9000 à 12000 unités par an depuis 1994 par rapport aux objectifs affichés. Parallèlement, les logements considérés comme vétustes disparaissent petit à petit par démolition ce qui entraîne une réduction de la partie la plus sociale du parc locatif privé. De même, la réhabilitation du parc social public engendre souvent des augmentations importantes de loyer et donc l'exclusion des ménages les plus modestes.

Le problème du logement en France n'est pas seulement une question de production de logement, mais aussi d'accès au logement. Si leur nombre est insuffisant, leur accessibilité aux ménages défavorisés est également de plus en plus difficile. Le coût des loyers comme le poids relatif du logement dans le budget n'ont cessé d'augmenter ces vingt dernières années.

2. Le modèle d'intervention publique en crise

À la forte implication de l'Etat dans la production et la gestion du logement social a succédé, depuis plus de 25 ans (réforme de 1977), un désengagement de la régulation du foncier en confiant au marché le soin de produire les logements nécessaires à la satisfaction des besoins. Dans cette conception, le rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux se limite à corriger les dysfonctionnements du marché en faveur des populations défavorisées, à travers une aide à la personne et non plus à la pierre. Dès lors, les moyens budgétaires annoncés comme ciblant les personnes les plus défavorisées vont d'abord au secteur marchand par le biais des exonérations fiscales (amortissement Malandin, Périssoir ou Besson). Par ailleurs, le volume financier consacré aux aides à la personne (APL, AL) augmente moins vite que le nombre de bénéficiaires, alors que ces aides induisent par ailleurs et paradoxalement une tendance à l'augmentation des loyers. Dans la même mouvance, les interventions directement sociales comme le Fond de Solidarité Logement (FSL) ou l'aide à la gestion sociale des organismes s'avèrent dans l'incapacité de suivre la croissance des besoins.

3. L'insuffisance du logement social

Dans ce contexte, la crise du logement remet en question et divise le mouvement HLM. Jusqu'aux années 70, le mouvement HLM avait absorbé une bonne part de la demande des classes populaires. La réforme de l'aide à la pierre avait pour objectif d'intégrer progressivement sur le marché libre le patrimoine public. Mais l'arrêt de la croissance, la montée du chômage et de la précarisation, la remise en cause du salariat ont radicalement modifié la perspective d'origine. Le logement social n'est plus aujourd'hui en position de faire face à l'exclusion croissante des ménages modestes du parc social privé et au développement d'une demande très peu solvable. Il n'a pas été conçu pour accueillir les plus déshérités et se trouve fragilisé par le désengagement financier de l'Etat et la paupérisation des locataires.

4. Principales caractéristiques du parc HLM

Selon le recensement général de la population de 1999, le parc HLM représente 3,6 millions de logements, soit 16 % des 23 millions de résidences principales en France métropolitaine (UHLM, 2002). Il est constitué de générations de logements qui ont formé après la Seconde Guerre mondiale une vague importante, culminant en 1971 avec la construction de 120 000 logements, et qui ont ensuite connu un creux, passant par un minimum en 1999 avec la construction de seulement 43 000 logements. Le plan de relance de 2001 visait à remonter le rythme annuel de construction à 57 000 logements locatifs sociaux (Cacheux, 2002). Il faut aussi signaler les réhabilitations (PALULOS) qui ont concerné 144 000 logements en moyenne au cours des années quatre-vingt-dix. Il faut enfin tenir compte des démolitions dont le nombre est passé de 6 000 en 1999 à 15 000 en 2002 et est appelé à croître à l'avenir. Ce parc HLM est fortement concentré (UHLM, 2002) : un quart se trouve en Île-de-France, un autre quart dans les trois régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et PACA ; 62 % appartiennent à des unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Au sein des 3,6 millions de HLM, 0,84 million se situent dans les ZUS, soit une proportion de 23 %. Les grands programmes de plus de 100 logements représentent 55 % des logements construits entre 1956 et 1975 et seulement 6,6 % de ceux qui ont été construits depuis 1996.

La ventilation des logements HLM par taille fait apparaître une prédominance des 3 pièces (37 %) et des 4 pièces (30 %). La proportion de 2 pièces (18 %) et de 1 pièce (5 %) est plus faible, ce qui pose des problèmes notamment pour assurer la décohabitation des

jeunes ou l'installation des jeunes couples. La proportion des 5 pièces et plus (10 %) est, elle aussi, insuffisante par rapport à la demande.

La question des discriminations dans l'accès au logement social est un sujet récemment apparu sur la scène publique. La polémique mettant en cause l'utilisation de critères ethniques par les HLM en 2000 et la publication de la note du Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations (Geld) ont témoigné de l'ampleur et de la gravité des pratiques de discriminations à l'œuvre dans le domaine de l'accès au logement et ont contribué à sensibiliser l'opinion publique.

Les tensions sur le marché de l'habitat en général et l'application (dévoyée ou pas) de l'objectif de mixité aboutissent en pratique à renforcer les processus de ségrégation ethnique. Enfin et surtout, aucune institution n'est réellement comptable de la situation des personnes discriminées du fait de l'éclatement de la gestion des attributions entre des multiples acteurs poursuivant des objectifs différents voire contradictoires.

Pour remédier à ce phénomène de "discrimination institutionnelle", principalement imputable à l'organisation même du système d'attribution, des dispositifs publics de droit commun ont été mis en place :

- un numéro départemental unique est attribué au candidat lors de la demande de logement afin qu'il soit tenu informé de l'avancement de son dossier et les décisions de refus doivent être motivées ;
- les conférences intercommunales pour le logement sont chargées d'élaborer un programme pour l'accueil des personnes défavorisées.

D. LES POLITIQUES D'ATTRIBUTION

Les politiques d'attribution jouent un rôle important en terme de mixité sociale au sein du parc de logement global. Les attributions de logements sociaux s'effectuent lors de la réunion d'une commission qui regroupe les différents acteurs mis en cause. Ces acteurs ont des intérêts différents voire divergents, du fait de leurs responsabilités différentes.

1. Les acteurs constructeurs

Les organismes HLM constituent un réseau qui couvre l'ensemble du territoire français. Ils sont tous constructeurs et gestionnaires de logements sociaux mais diffèrent

autant par leur statut (public ou privé), que par leur rattachement institutionnel, ou leurs compétences territoriales.

a) Les offices publics d'HLM et les sociétés anonymes d'HLM

Crées à l'initiative des collectivités locales, les OPHLM sont des établissements publics à caractère administratif, municipaux ou départementaux, liés à une collectivité locale de rattachement. Cette proximité politique, associée au statut public, caractérise fortement le fonctionnement de ce type d'organisme. Les OPHLM sont soumis aux règles de la comptabilité publique dont la principale règle est la séparation de l'ordonnateur et du comptable. La comptabilité des OPHLM est donc lourde à gérer.

Les SAHLM sont caractérisées par ce que nous pouvons appeler la « rationalité de gestionnaire »¹, ce qui provient de leur nécessité d'être rentables ou viables par leurs propres moyens et qui les pousse à rechercher un équilibre et / ou une rentabilité de gestion.

b) Les OPAC

Les offices publics d'Aménagement et de construction représentent un type d'organisme « relativement » récent puisque le principe a été retenu par la loi du 16 juillet 1971. Il s'agit d'établissements publics à caractère industriel et commercial (et non pas administratif comme les OPHLM). Ils sont eux aussi rattachés à une collectivité territoriale (commune ou département) et ont une compétence dans la région où se trouve leur siège social (et sur le département limitrophe) et non pas seulement sur le territoire de leur collectivité de rattachement.

2. Les autres acteurs institutionnels

Outre les locataires et les organismes HLM, les politiques d'attribution de logements sociaux mettent en jeu plusieurs acteurs : la préfecture qui tient le fichier départemental des mal-logés ; les collectivités locales (municipalités ou communautés urbaines notamment) ; les

¹ BOURGEOIS C., 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

entreprises par l'intermédiaire des collecteurs du 1% logement ; et, selon les cas, les représentants des Conseils Généraux, des Chambres de Commerce, des Caisses d'épargne ; les organismes sociaux comme la Caisse d'allocations familiales ou des associations spécialisées.

Ces partenaires ont des logements réservés à concurrence de leur participation au financement de la construction ou selon la garantie qu'ils ont apportée aux emprunts contractés. De manière réglementaire, les réservataires proposent une liste de trois candidats à la commission d'attribution mais l'organisme bailleur décide en dernier ressort. Le maire n'a donc qu'une maîtrise partielle du peuplement de sa commune. Il attribue en moyenne 20% des logements, mais les différences sont fortes en ce domaine : elles dépendent de la volonté municipale de s'investir dans le logement, de la capacité financière locale et du poids des employeurs.

a) La préfecture

La préfecture détient un rôle multiple. Le préfet représente l'Etat auprès de tous les organismes recevant son aide financière. Concernant les organismes HLM, il est notamment chargé de fonctions :

- financières : il détient un rôle prépondérant dans la répartition des crédits départementaux ;
- de contrôle de légalité sur les actes les plus importants des établissements publics ;
- de consultation : il donne son avis sur les questions concernant la vie des organismes en termes d'extension de compétence, de création, de dissolution ou suppression d'organismes.

La préfecture doit d'autre part veiller au relogement des personnes en situation d'urgence. Elle intervient plus généralement en tant que garant de l'intérêt général et au maintien de l'ordre public, au nom de l'Etat.

L'intervention financière de l'Etat donne à la préfecture un droit de réservation sur une partie du patrimoine construit. A ce titre, la préfecture regroupe un certain nombre de services « logement » qui correspondent à des contingents différents :

- Le service des « mal logés », correspondant à 25%,
- Le service des « fonctionnaires », de l'ordre de 5%.

Sur ce contingent de logement qui lui est réservé, la préfecture propose des candidats dont l'acceptation finale reste soumise à l'organisme de logement social. Le fichier des « mal-

logés » provient de fichiers transmis par les mairies, et exceptionnellement de demandes directes, ce qui entraîne une certaine ambiguïté qui rend difficile la connaissance exacte de la demande sur le département (du fait d'un recouvrement possible des fichiers communaux avec celui de la préfecture).

b) La DDE

L'Etat intervient par le biais de la DDE pour le financement des constructions neuves et des réhabilitations sous forme de Prêts Locatifs Aidés (PLA) ou de primes. La DDE exerce une tutelle sur les organismes HLM à travers l'instruction des dossiers de demandes de financement, la vérification des comptes et des occupants de leur parc de logements. Elle est aussi chargée d'examiner les problèmes posés par les conditions d'octroi de l'APL.

c) Les collectivités locales et les élus

Les communes ont la maîtrise des sols et du permis de construire. Elles peuvent donc signer des conventions avec les organismes HLM à travers leur possibilité de donner leur garantie de financement d'opérations ou même l'achat de terrains. Elles ont par ce biais également droit à un contingent de logements, de l'ordre de 20%.

Outre leurs droits de réservation, les communes disposent d'un droit de regard sur les attributions en tant que territoire d'accueil des logements sociaux. Divers textes ont accru le pouvoir de régulation des municipalités au sein des commissions d'attribution (loi d'orientation sur la ville – Lov – de 1991) ou dans le cadre des conférences intercommunales du logement (circulaire d'application du 26 avril 1994). Ce dernier texte confère d'ailleurs aux préfets la possibilité de déléguer aux élus la gestion de leur propre contingent de logements sociaux et pour les communes qui en sont dépourvues de bénéficier d'un droit de réservation sur un contingent de logements nouvellement construits.

d) Les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL)

Les CIL effectuent la collecte du 1% logement auprès des entreprises et participent donc au financement des opérations de construction ou de réhabilitation. Ils deviennent ainsi eux aussi réservataires de logements qu'ils proposent aux entreprises dont ils sont mandataires. Les entreprises peuvent aussi effectuer directement les versements auprès des organismes HLM et bénéficier de réservations directes.

e) La Caisse d'Allocation Familiale

Les caisses d'allocations familiales collaborent depuis longtemps avec les organismes HLM. Leur principale attribution en terme de logement est la gestion des aides au logement. Elles interviennent également en faveur des populations les plus démunies par l'intermédiaire du Fond Solidarité Logement (FSL).

f) Les associations

Nombreuses sont les associations qui tentent d'œuvrer pour le relogement de personnes en difficulté, et ont des liens diversifiés avec les organismes HLM en fonction de leur mission et du type de population dont elles ont la charge. Leurs sources de financement proviennent soit de subventions de la part des communes, du Conseil Général ou des CAF, ou d'autres associations plus importantes (Emmaüs, Secours Catholique...), soit de fonds d'aide tel le FSL.

Les associations se heurtent fréquemment à la méfiance des collectivités locales ou au refus des organismes HLM, alors que la plupart d'entre elles proposent aux bailleurs une garantie de paiement du loyer et assurent parfois un suivi social des familles. Elles sont de plus rarement sollicitées lors de l'élaboration des plans départementaux pour le logement des défavorisés.

3. La mixité sociale et les stratégies d'attributions de logement

Les organismes HLM doivent répondre à la vocation sociale de leur parc mais doivent aussi respecter les équilibres financiers de leurs structures. Le maire, qui est responsable de l'équilibre et de la paix sociale de sa commune, cherche à répondre aux besoins en logement des habitants et aussi à contrôler l'arrivée des populations défavorisées sur son territoire. Le préfet quant à lui est responsable de la question des logements des plus démunis, au titre de la solidarité nationale.

Selon la loi du 13 juillet 1991, les maires ou leurs représentants siègent maintenant de droit dans les commissions d'attribution : ils utilisent largement cette possibilité d'intervention. Les préfets veillent à les informer des propositions de relogement, notamment celles concernant les familles mal-logées ou migrantes inscrites sur le contingent préfectoral. Établi sous l'impulsion de l'ancien maire de Sarcelles, le texte du 26 avril 1994 paru au

Journal officiel du 7 juin 1994, vise à associer plus étroitement encore les responsables municipaux à la politique d'attribution dans les zones de conflit sans caractère obligatoire mais selon les besoins, une conférence communale du logement présidée par le maire et réunissant à sa demande tous les acteurs du logement social peut élaborer une charte des attributions avec des objectifs quantifiés. La gestion partagée des contingents communaux et préfectoraux souhaitée par la circulaire a pour but d'atténuer les tensions quand elles existent, ce qui est souvent le cas dans les grandes agglomérations. Mais elle ne saurait résoudre le problème massif des familles en grande difficulté, pour autant que les logements "très sociaux", financés dans le cadre du Plan départemental d'action pour les plus démunis, représentent seulement 5% de l'ensemble des logements.

Il reste que, parmi les objectifs quantifiés, figure la proportion minimale de ménages prioritaires et de personnes habitant la commune. De plus, la conférence doit préciser régulièrement l'occupation du parc HLM par quartier, vérifier la pertinence des critères retenus et s'assurer du respect des engagements pris.

Les stratégies d'attributions sont différentes selon les acteurs du fait qu'ils ont des intérêts différents, voire divergents. Les bailleurs auront plutôt tendance à écarter les perturbateurs et mauvais payeurs alors que les élus locaux rejettent plutôt les catégories à fort coût social mais cherchent à donner à chaque ménage un logement adapté à ses besoins. Les administrations de l'état ont par contre plutôt intérêt à réduire le nombre de mal-logés et sans domicile fixe inscrits sur les fichiers préfectoraux. Quant aux travailleurs sociaux, ils voient d'abord l'urgence de l'intervention pour reloger les personnes à la suite d'une expulsion, d'une séparation, d'une maladie grave ou d'une sortie de prison.

Il en ressort que tout refus peut être motivé, quel que soit le profil de la famille. Les critères les plus courants d'attribution ou non sont :

- L'insuffisance des revenus, qui doivent être équivalents à quatre fois le loyer, sachant que ce critère peut être modulé par le facteur subjectif de « considération sociale », la durée de séjour dans la commune ou par une caution apportée ;
- La taille des appartements et le nombre d'enfants ;
- L'âge du demandeur (inquiétude du vieillissement donc introduction d'une clause d'âge) ;
- L'éloignement de l'emploi (subjectivité de la notion d'éloignement) ;

- La durée de séjour dans la commune ;
- L'ancienneté de la demande ;
- Le principe du maintien des équilibres sociaux et ethniques.

Certains ménages qui cumulent les handicaps ne trouvent jamais à se loger mais les pressions contradictoires qui s'exercent de toutes parts sur les organismes HLM, émanations des mairies, des préfectures ou des services sociaux limitent la rigueur théorique des critères d'attribution.

La multiplicité des acteurs intervenant, directement ou non, sur les commissions d'attribution contribue à opacifier ces critères. Elle permet à chacun de renvoyer la faute sur les uns ou les autres, ce qui a un impact direct sur la mixité sociale : la justification informelle de pratiques discriminatoires.

E. LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LES OPERATIONS DE DEMOLITION/RECONSTRUCTION

Les opérations de démolition-reconstruction et le renouvellement urbain entrent dans le cadre d'une démarche relativement nouvelle. Il est nécessaire de préciser ce qu'est le renouvellement urbain, de présenter la démarche, les acteurs en présence, les processus et modes opératoires, la place des habitants et enfin le financement pour pouvoir analyser et comprendre dans quelle mesure les opérations de la Rabière et du Sanitas sont inscrites dans cette démarche.

1. Le contexte

Le renouvellement urbain est devenu un terme à la mode et utilisé dans des contextes parfois fort différents. C'est pour cette raison qu'il peut être bon de rappeler le contexte historique du renouvellement urbain comme nous l'entendons aujourd'hui.

Au sens large, le renouvellement urbain désigne l'ensemble des transformations à l'œuvre dans le tissu urbain. Il renvoie alors à un phénomène ancien et inhérent au développement de la ville, les évolutions se faisant progressivement, soit par extension géographique, soit par reconquête d'espaces déjà urbanisés. Mais le même terme est aussi associé à des actions ou à des objectifs politiques en réaction à un phénomène constaté et suscitant l'inquiétude. Il s'agit alors d'intervenir par nécessité sur des secteurs urbains

réclamant des actions coordonnées, à titre préventif ou curatif, avec l'accompagnement ou l'impulsion des pouvoirs publics¹. Des exemples peuvent être cités à titre d'illustration : la reconquête urbaine de territoires en friche, consécutive à la disparition d'une industrie, ou encore les grandes opérations de rénovation du tissu urbain des centres anciens dans les années 1960-1970. Mais c'est l'intégration urbaine de territoires en voie d'exclusion, à travers la démolition reconstruction, qui demeure la problématique du renouvellement urbain la plus médiatisée.

2. La création de l'ANRU : un changement de démarche

La rénovation urbaine comme on l'entend aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville. C'est dans ce contexte que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite Loi Borloo) a défini un programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans le but de « réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires ».

Plusieurs volets sont ciblés : l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements de ces quartiers. A ce titre, des objectifs chiffrés sont fixés pour la période 2004-2008 : la construction de 200 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 200 000 logements et la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements.

Au-delà de sa volonté de restructurer les quartiers, cette loi institue un nouveau mode d'intervention : financements amplifiés, partenariat élargi, nouvelles règles du jeu. Le point nodal de cette loi est la création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. Sa mission (collecter les crédits et les affecter aux projets) et ses modalités entraînent des changements dans les cadres de la Politique de la ville :

L'agence se définit comme un guichet unique qui mutualise les financements Etat, ceux du 1% logement et les crédits logements, sollicités sur la base d'un seul dossier. Les engagements sont contractualisés et pluriannuels.

¹ Piron O., Renouvellement urbain. Approche systémique, éd. PUCA, 2001.

La loi insiste sur les démolitions qui doivent permettre de remédier à l'obsolescence de certains parcs de logements. A ce titre, le bailleur est très impliqué. La totalité de leurs opérations est, en effet, intégrée dans le dossier, ce qui implique de fait les bailleurs. Souvent insuffisamment associés, ils sont des acteurs incontournables de la gestion sociale et urbaine des quartiers.

La loi marque un retour à la géographie définie par le Pacte de relance de 1996. Les ZUS constituent le territoire de référence, même si des possibilités de dérogation sont prévues à l'article 6 de la loi. Cette échelle interroge néanmoins la place des anciens dispositifs. La loi accorde peu de place aux contrats de ville, GPV, ORU. Elle impose une nouvelle logique. La question du devenir de ces opérations est pourtant essentielle à la définition et à la réussite potentielle des projets de renouvellement urbain. Il est toutefois à noter que ces aspects devront être repris par le plan de cohésion sociale.

3. Portrait et évolution des ZUS entre 1990 et 1999

La définition des quartiers prioritaires a été fixée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville : « Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de revitalisation urbaine (ZRU), qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique, tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées ». Deux décrets ont dressé la liste des ZUS, au nombre de 750 (716 en métropole, dont 9 quartiers de Paris, et 34 dans les départements d'outre-mer), et celle des ZRU, au nombre de 410 (dont 396 en métropole).

Selon le recensement de 1990, le nombre d'habitants était en métropole respectivement de 4,7 millions dans les ZUS (soit un habitant sur 12) et de 3,2 millions (soit un habitant sur dix-huit) dans les ZRU (INSEE,). Une fraction importante des populations des ZUS résidait dans l'agglomération parisienne (27 %), principalement en banlieue, ou dans

une autre grande agglomération (18 %), principalement dans la ville-centre. Par rapport à l'agglomération dont elles font partie, les ZUS avaient une proportion plus forte :

- de chômeurs (18,9 % contre 11,6 %) ;
- de personnes dont le revenu est constitué d'au moins un quart de prestations sociales (26 % contre 14 %) ;
- de personnes résidant dans des HLM (62 % contre 22 %) ;
- d'ouvriers ou employés (50,6 % contre 33,2 %) ;
- de ménages dont la personne de référence est étrangère (15,8 % contre 8,1 %) ;
- de jeunes de moins de 25 ans (43 % contre de 34,7 %) ;
- de jeunes de 15-24 ans ne poursuivant pas leurs études (47,2 % contre 39,1 %) ;
- de non diplômés parmi les jeunes de plus de 15 ans ayant achevé leurs études (39,3 % contre 26,8 %).

Le recensement de 1999 fait apparaître (Lipatz, 2002) les évolutions suivantes par rapport à celui de 1990 :

- la population totale des ZUS a diminué (4,5 au lieu de 4,7 millions, soit une baisse de 5,7 %), alors que celle des agglomérations dont elles font partie a augmenté (de 2,6 %) ;
- la proportion d'étrangers dans les ZUS a baissé (16,5 % au lieu de 18,6 %, soit une baisse de 2,1 points), ce qui est aussi le cas dans leurs agglomérations (7,9 % au lieu de 9 %, soit une baisse de 1,1 point) ;
- la pyramide des âges demeure nettement plus « jeune » dans les ZUS que dans le reste de la France, mais cette singularité s'atténue (on peut y voir la conséquence du départ des jeunes ménages avec enfants) ;
- la taille moyenne des ménages en ZUS a diminué (2,6 au lieu de 2,8 personnes), mais reste supérieure à celle de leurs agglomérations (qui est passé à 2,3 au lieu de 2,5 personnes) ;
- le taux d'activité des 15-24 ans a diminué dans les ZUS (32,8 % au lieu de 43,7 %, soit une baisse de 10,9 points), suivant en cela la tendance globale à l'allongement de la durée des

études, mais il demeure à un niveau très supérieur à celui de leurs agglomérations (où il est passé de 36,8 à 27,7 %, soit une baisse de 9,1 points) ;

- sous l'effet du recul de la population et de celui du taux d'activité des jeunes, la population active a sensiblement diminué dans les ZUS (. 8,6 %), alors qu'elle a augmenté dans leurs agglomérations (+ 2,6 %) ;

- la part des chômeurs dans la population a augmenté dans les ZUS (25,4 % au lieu de 18,9 %, soit une hausse de 6,5 points), plus fortement que dans leurs agglomérations(8) (14,3 % au lieu de 11,5 %, soit une hausse de 2,8 points) ;

- ce phénomène est accentué pour les jeunes actifs de 15-24 ans, dont le taux de chômage a atteint 39,5 % dans les ZUS (au lieu de 28,5 %, soit une hausse de 11 points) et dans leurs agglomérations (27 % au lieu de 20,7 %, soit une hausse de 6,3 points) ;

- les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes, mais l'écart s'est réduit tant dans les ZUS (3,7 au lieu de 7,8 points) que dans leurs agglomérations (2,6 au lieu de 5,2 points) ;

- le taux de chômage des étrangers est passé dans les ZUS à 35,3 % au lieu de 28,2 % (hausse de 7,1 points) et à 25,8 % au lieu de 19,8 % dans leurs agglomérations (hausse de 6 points) ;

- la part des ouvriers dans la population est passée dans les ZUS à 37,5 % au lieu de 41 % (baisse de 3,5 points) et à 22,9 % au lieu de 26,9 % dans leurs agglomérations (baisse de 4 points).

D'autres caractéristiques peuvent encore être tirées du recensement de 1999 :

- la part des étrangers dans la population, qui est en moyenne nationale de 5,6 %, est nettement plus forte dans les ZUS (16,5 %) ;

- la part de non diplômés chez les 15 ans et plus est de 17,7 % en moyenne nationale et de 33,1 % dans les ZUS ;

- la part des CDD, intérim et stages, qui est de 12,1 % en moyenne nationale, est de 20 % dans les ZUS.

4. La place des habitants

La démocratie participative est inscrite depuis son origine dans les principes de la politique de la ville. Cette participation est née à la fois de la mobilisation d'habitants et de certains représentants de services publics autour de projets de développement social et urbain.

Axée sur le cadre de vie dans les années 70, elle était soit revendiquée par des groupes d'habitants qui s'étaient autoorganisés (la référence reste "l'Atelier Populaire d'Urbanisme" de l'Alma Gare à Roubaix) soit organisée par les pouvoirs publics dans le cadre de structures de concertation.

Dans les années 80, les enjeux de la participation, avec les opérations "Habitat et Vie Sociale", puis "Développement Social des Quartiers", se concentrent sur la reconstitution de la vie sociale dans la sphère du quartier avec des objectifs bien délimités tels que l'amélioration du cadre de vie, une meilleure appropriation de l'environnement quotidien. Parallèlement de nouvelles formes de gestion des services sont expérimentées, avec une présence active ou même une prise en charge par les habitants (par exemple les régies de quartier, les haltes-garderies...), sans qu'elles soient reliées au départ, à la réflexion sur la démocratie locale.

Or, l'ampleur de la crise sociale, ses répercussions sur les modes de vie urbains ont, au cours des années 90, enfermé dans l'exclusion de nombreux habitants des quartiers et fragilisé les processus démocratiques classiques. Dans le même temps, les enjeux de proximité sans cesse plus nombreux (concertation sur le cadre de vie, développement de microprojets gérés par les habitants...) sont mieux apparus comme s'inscrivant aussi dans l'exercice de la démocratie locale. Par ailleurs, l'importance prise par d'autres échelles de territoire (la ville, l'agglomération) a fait apparaître des circuits de décision complexes et de nombreux niveaux auxquels la participation citoyenne doit trouver sa place.

Sur ces enjeux de proximité, la politique de la ville a ouvert le champ au développement des expérimentations, des savoirs faire de mieux en mieux partagés. Mais des questions se posent encore sur la manière de consolider ces démarches, sur leur impact sur les politiques publiques. L'analyse effectuée par la DIV sur "la place des habitants dans la politique de la ville" en atteste : les démarches proposées relèvent encore beaucoup de la prestation spécialisée, déléguée à l'initiative des habitants, sans que l'ensemble du champ de l'action publique s'en trouve modifié.

5. Les financements

Il existe deux sources principales de financement logement social, le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) et le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI).

Le PLUS des logements dont 90% s'adressent à des familles dont les ressources n'excèdent pas les plafonds en vigueur pour l'accès au logement social. Pour un tiers du programme, les ressources des locataires ne doivent pas dépasser 60% des plafonds. Les loyers de tous ces logements sont soumis à un plafond représentant environ 90% maximum des plafonds PLA. Les 10% restant peuvent être attribués (dans un soucis de mixité sociale) à des familles dont les ressources peuvent être majorées de 20% des plafonds et les loyers majorés de 33% au maximum.

Le PLAI permet le financement de logements destinés à des familles en difficultés. Leurs ressources ne doivent pas dépasser un plafond représentant environ 60% des plafonds de ressources normales et les loyers sont, au maximum, de 90% des plafonds PLUS (80% des PLA).

Ces prêts sont attribués par la Caisse des Dépôts et Consignation, qui utilise pour cela les sommes déposées sur les livrets A de la Caisse d'Épargne.

Tous les logements financés de la sorte (PLUS ou PLAI) sont conventionnés et ouvrent droit à l'APL, qui est versée par la CAF au propriétaire qui la déduit du montant à verser par son locataire.

La question de la mixité sociale se trouve là encore interrogée : il apparaît nettement que le renouvellement urbain se conçoit aujourd'hui à l'échelle des quartiers défavorisés, échelle imposée par la loi Borloo, au détriment de l'agglomération. Il s'agit donc d'imposer une mixité (conçue à travers la diversité du bâti et de son financement) au lieu de proposer un choix dans les lieux de résidences. De plus, les habitants ne sont pas consulté sur la politique globale à mener mais toujours sur des actions concrètes et déjà prédéterminées dans les grandes lignes.

SECONDE PARTIE :

LE RELOGEMENT DES PERSONNES ISSUES DES
OPERATIONS DEMOLITION/RECONSTRCTION ET
LES STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE DE LA
MIXITE SOCIALE (ETUDE DE CAS)

I. LES CHOIX METHODOLOGIQUES ET LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE GLOBAL

A. LE CHOIX CONTRAINTE DES TERRAINS D'ETUDES

Le choix des terrains d'étude aurait du idéalement se faire en toute liberté du point de vue tout du moins des critères de sélection : au départ, trois critères de sélection avaient été fixés (typologie de l'opération, situation géographique et problématique d'intervention). Malheureusement, tel ne fut pas le cas en ce qui concerne cette étude, le choix ayant été dès le début limité par les possibilités d'accès aux données et aux personnes ressources. Malgré une certaine obstination à vouloir étudier des opérations de démolitions ne présentant pas le même contexte/problématique et ne dépendant pas (même partiellement) du même jeu d'acteurs, il n'a pas été possible de mettre en place les bases d'une recherche dans d'autres agglomérations.

Au sein de l'agglomération tourangelle, d'autres opérations auraient mieux correspondu aux critères de choix de départ ; la méfiance et la réticence de certains acteurs à s'inscrire dans une démarche d'échange ont eu finalement le dernier mot.

B. METHODE D'ANALYSE DES STRATEGIES DE RELOGEMENT AU REGARD DE LA MIXITE SOCIALE

Comme nous l'avons vu jusqu'ici, l'analyse des stratégies des bailleurs sociaux en terme de relogement est loin d'être chose facile dans la mesure où il nous faut déterminer la part du rationnel, énoncé par écrit et dépendant d'une logique légale, et la part des stratégies non avouées mais effectives qui sont le fait de volontés personnelles, politiques ou même de la facilité. Pour cela, nous nous sommes appuyés d'une part sur les documents d'urbanisme

dont découlent directement les opérations de démolition-reconstruction, et d'autre part sur le discours des personnes concernées par ces opérations (des habitants aux maires en passant par les bailleurs, techniciens et syndicats, par entretiens ou discours parus dans la presse).

1. Les trois types de discours recueillis

Le sujet de notre étude étant sur ce point qualitatif, il est important de s'attarder sur la réflexion qui a conduit nos choix méthodologiques. L'objectif de ces entretiens était de pouvoir confronter la perception des habitants quant à leur relogement à celle des décideurs et acteurs de l'opération de démolition-reconstruction, et de cerner par-là si il y a eu ou non une stratégie de relogement imposée.

Les problèmes que l'on rencontre systématiquement lors de tels entretiens sont de trois « niveaux »¹. Tout enquêteur est confronté au questionnement vis-à-vis de la « qualité » des discours recueillis, et par-là à ce qu'Yves Chalas nomme l'« ignorance » et l'« imagerie » d'une part, et d'autre part à la nécessité de dépasser le discours de convenance par ce qu'il nomme le « discours d'existence ».

a) L'ignorance

L'ignorance à laquelle nous faisons ici référence n'a rien à voir avec l'illettrisme ou une quelconque incomptence mais se définit plutôt comme une absence de culture urbanistique et une indifférence à l'égard des savoirs de nature juridique, sociologique, économique, technique ou esthétique, toutes sortes de problèmes animant le débat urbanistique. Ainsi, les personnes rencontrées n'avaient pas forcément conscience de tous les enjeux de l'opération urbanistique à laquelle elles avaient pourtant pris part, et encore moins de l'intégration de cette même opération au sein d'un projet d'agglomération beaucoup plus global. Comme le soulignaient déjà E. Durkheim (1968) et M. Weber (1959), le progrès scientifique et technique ne signifie pas pour l'homme moderne, en comparaison au « primitif », une connaissance accrue ou supérieure de ses propres modes de vie : l'homme moderne, consommateur important d'objets audiovisuels, ne sait pas, sauf exception, comment une antenne peut propager un son et un câble transmettre une image ; il en va de même pour les opération d'urbanisme.

¹ CHALAS Y., l'invention de la ville, 2000.

b) L'imagerie

La deuxième composante essentielle, après l'ignorance, que nous rencontrons dans tout propos banal, est l'imagerie. elle peut être définie comme l'ensemble des préjugés, des idées toutes faites, de lieux communs et des clichés qui sont dans l'air du temps et qui ne manque jamais de ressurgir en premier lieu dans une conversation, et donc a fortiori dans un entretien. Cet écueil se retrouve d'autant plus que la personne se retrouve en position d'être interrogée ou sondée par quelqu'un de totalement inconnu.

Les personnes interrogées ont quasi systématiquement recours à ce type de discours (et ce quels que soient leur classe sociale, sexe, âge etc.) soit par facilité, pour ne pas avoir à effectuer le travail de penser par soi-même, soit par réaction défensive, soit pour faire plaisir à leur interlocuteur. Toute la difficulté de l'entretien réside dans le fait de dépasser cette déclaration vide de tout sens et de relation avec la réalité.

c) Le discours d'existence

« L'élagage par ces personnes elles-mêmes de leurs vécus essentiels et incontournables en rapport avec la ville, la technique ou quoi que ce soit d'autre, n'avait qu'une seule fin, celle de nous faire comprendre la complexité de leurs pratiques et de leurs usages qui pour elles n'était pas directement communicable car elles n'en avaient pas, ne pouvaient pas en avoir, une conscience usuelle et claire. »

Selon ce même auteur¹, il est indispensable de faire appel au discours d'existence si l'on veut échapper aux discours de l'imagerie ou de l'ignorance. Ce discours d'existence permet, à travers les pratiques et les usages, d'accéder aux significations que chacun donne à leur ancien et nouvel espaces, à leur environnement et à leurs relations interpersonnelles. Ce discours, qui peut à première vue paraître un contournement du sujet, est indispensable à la compréhension que l'on peut avoir de l'entretien dans sa globalité.

¹ Y. Chalas, Op. Cit.

2. Un outil d'entretien : la confrontation au discours des autres acteurs

Ces trois écueils se sont retrouvés systématiquement dans tous les entretiens, avec bien sûr des formes différentes selon les personnes rencontrées. Pour inciter le discours des personnes contactées, un outil « stimulant » a été utilisé, lorsque cela était possible et nécessaire : la confrontation au discours des autres acteurs. Pour cela, des citations, des publications dans les journaux municipaux et *La Nouvelle République* ont été présentés lors de l'entretien, ce qui amenait une réaction de la personne.

Cet outil a permis dans tous les cas aux personnes rencontrées de se projeter et d'analyser le positionnement des autres acteurs dans cette opération. Pour bien cerner le discours de la personne, la discussion était alors orientée sur l'environnement de la citation en question, pour enfin pouvoir juger si la réaction visait le média, la personne cité, le sujet de la citation, etc. Cet outil s'est trouvé fort utile dans certain cas, mais n'a pas eu le résultat escompté dans d'autres ; il conviendrait de l'affiner, et de le compléter, avec par exemple des photos des immeubles et de leur environnement avant la démolition, ce qui permettrait un autre type de projection.

3. Rencontre des acteurs....

La méthode de recherche s'est basée en premier lieu sur des entretiens des parties en présence, ce qui a permis dans une certaine mesure de confronter les discours des uns avec ceux des autres d'une part, et avec les faits avérés d'autre part. Les personnes rencontrées peuvent être classées en trois catégories :

a) Les locataires :

- De la barre Theuriet, au Sanitas (Tours) ; 7 entretiens ont été menés.
- De la Rabière (Joué-lès-Tours) ; 5 entretiens
- La Confédération Nationale du Logement, association de défense des locataires.

Dans le but de s'entretenir avec les habitants concernés, il a été envoyé un courrier manuscrit à chacun des ménages dont l'adresse nous était connue. L'objectif était de mener

logement et de l'action sociale). Faute de temps et de disponibilité de leur part, il n'a pas été possible de les rencontrer directement. Cependant, des entretiens ont été menés avec les techniciens de Joué-lès-Tours et de Tour(s)plus en charge des dossiers, ce qui apporte quand même un éclairage différent sur les opérations (cf. encadré n°3).

Les entrevues avec les élus restent un des points à creuser en priorité pour approfondir la compréhension du jeux d'acteurs et leur implication dans ces opérations, dans les attributions de logements (des élus font systématiquement partie des conseils d'administration des OPAC) et plus globalement dans la gestion des logements sociaux.

une première approche, les informant sur l'étude en cours et sur le futur contact en « porte-à-porte » qui serait pris avec eux. Les entretiens (cf. encadré n°1) à proprement parler ont été menés sous une forme non directive, afin de laisser le plus possible libre cours à l'expression du ressenti quant au relogement.

Trois thèmes ont ainsi été abordés : les informations personnelles dans un premier temps, ce qui permet aux personnes de parler de choses qu'elles connaissent et de les mettre en confiance, le choix du lieu de relogement à travers la vision de l'urbain et du quartier, et enfin le vécu de l'opération.

Les entretiens ont été menés dans des conditions différentes pour les deux opérations dans le sens où certains entretiens à la Rabière se sont déroulés longtemps après la démolition (qui a eu lieu de février à juillet 2002 pour la première phase), et avant la démolition pour la barre Theuriel (la démolition est prévue, après plusieurs changements, pour septembre 2005) et pour les « relogés » des opérations de la rue Laplace et Frères Lumières. Cette particularité, sans que l'on soit en mesure de définir lequel, a probablement un effet sur le discours des personnes rencontrées.

Ces entretiens peuvent être synthétisés comme suit :

	Personne rencontrée	Activité de la personne rencontrée	Age de la personne rencontrée	Localisation du nouveau logement
La Rabière				
Entretien n°1	Personne vivant seule	Retraitee	Soixantaine	La Rabière
Entretien n°2	Mère isolée avec 2 enfants dont un scolarisé	salariée	Quarantaine	La Rabière
Entretien n°3	Personne seule	chômeur	43 ans	Ballan-Miré
Entretien n°4	Personne seule	Institutrice retraitée	74 ans	La Rabière
Entretien n°5	Père de famille (couple avec un enfant)	ouvrier	Cinquantaine	Sanitas (Tours)

Le Sanitas				
Entretien n°1	Personne vivant en couple	Nc.	Soixantaine	Sanitas
Entretien n°2	Personne seule	Proche de la retraite	Soixantaine	Rue A. Theuriet
Entretien n°3	Personne seule	Retraitée	Septantaine	Sanitas
Entretien n°4	Personne vivant en couple	Salarié	32 ans	Rives du Cher
Entretien n°5	Mère de famille (2 enfants)	Sans activité	trentaine	Sanitas
Entretien n°6	Personne seule	Aide soignante	47 ans	Sanitas
Entretien n°7	Personne vivant en couple	Peintre en bâtiment	Cinquantaine	Saint-Pierre-des-Corps

b) Les Bailleurs :

• L'OPAC 37, bailleur social principal du quartier de la Rabière ; un entretien avec le responsable de l'agence décentralisée et un entretien avec le directeur général ;

• L'OPAC de Tours, bailleur social au Sanitas ; un entretien avec le responsable de la gestion administrative du patrimoine et un entretien avec la technicienne chargée spécifiquement du relogement.

Les bailleurs ont été rencontrés à plusieurs reprises et dans des contextes différents selon qu'il s'agissait de recueillir l'historique de l'opération, ses modalités (avec les techniciens) ou plus généralement la volonté « politique » (avec les responsables). Dans les deux cas, un travail d'analyse a été mené pour déterminer le positionnement de la personne et sa perspective de l'opération, des objectifs poursuivis et des résultats (cf. encadré n°2).

c) Responsables Politique de la Ville :

Dans l'idéal de la recherche entreprise, il aurait fallu rencontrer les responsables politiques en charge du logement et de l'urbanisme de Tour(s)plus, de Joué-lès-Tours (M. Le Breton, Maire de la commune) et de Tours (Madame A. Bosch, 2^{ème} adjointe chargée du logement et de l'action sociale). Faute de temps et de disponibilité de leur part, il n'a pas été possible de les rencontrer directement. Cependant, des entretiens ont été menés avec les techniciens de Joué-lès-Tours et de Tour(s)plus en charge des dossiers, ce qui apporte quand même un éclairage différent sur les opérations (cf. encadré n°3).

Les entrevues avec les élus restent un des points à creuser en priorité pour approfondir la compréhension du jeux d'acteurs et leur implication dans ces opérations, dans les attributions de logements (des élus font systématiquement partie des conseils d'administration des OPAC) et plus globalement dans la gestion des logements sociaux.

Grille d'entretiens avec les habitants :

- **Informations personnelles**
 - Structure du ménage
 - Etat matrimonial
 - Age, sexe
 - Revenus, bénéficiaires du RMI
 - Nationalité,
 - Activité, temps partiel ou complet, chômeur, depuis combien de temps, CDD ou CDI
 - Niveau de formation : plus haut niveau de diplôme
 - Parents : lieu d'habitation, niveau de formation, activité
 - Enfants : lieu d'habitation, niveau de formation, activité
- **Vision de l'urbain et du quartier → choix du relogement**
 - Parcours résidentiel
 - Vision du quartier, de sa mixité sociale
 - Vision de la population, du voisinage : mixité
 - Raison de la nouvelle localisation
 - Espace vécu : Lieux de loisirs, activités, courses, scolaire...
 - Mode de déplacement de chaque membre de la famille
- **Vécu de l'opération**
 - Evolution du quartier
 - Récit de l'opération démolition
 - Relations avec l'OPAC
 - Concertation
 - Choix du nouveau logement
 - Relations avec les anciens voisins (contacts ?)
 - Relations avec les nouveaux voisins

Grille d'entretien avec les bailleurs sociaux :

Le parc de logements :

- Etat du parc
- Ancienneté
- Historique du quartier
- Données sur le peuplement et sur son évolution

L'intégration dans le jeu d'acteur :

- Intégration et concertation pour le grand projet de ville
- Relation avec les élus
- Les attributions de logement : quel mode de fonctionnement

Quels réservataires

Quel pourcentage de réservation,

Quelle influence des communes

L'opération de démolition reconstruction le projet :

- Historique du projet
- Objectif du projet
- Initiateur(s) du projet
- Concertation avec la population
- Quelle conception de la mixité sociale
- Quels outils de mise en œuvre

Le relogement :

- place donnée aux habitants dans le choix de relogement
- Accompagnement social
- Destination des personnes
- Marge de manœuvre
- retours sur ce sujet

Guide d'entretien avec les élus (/ techniciens) :

La mixité sociale sur le territoire (commune/CA) :

- Quelle est votre définition de la mixité sociale ?
- Quels sont les moyens dont vous disposez pour mettre en œuvre ce principe de mixité sociale (équipements publics, transports collectifs, politique du logement, de l'emploi, économique...) ?
- Quelle est l'évolution de la mixité sociale sur la commune, sur le quartier ?
- Quelle est l'échelle la plus pertinente selon vous pour son évaluation ?
- Quelle population cherchez-vous à attirer ?
 - Pour quelles raisons ?
 - Quelles actions contribuent selon vous à tendre vers cela ?

Quelle volonté politique a porté le projet de démolition :

- Depuis quand est prévu ce projet ?
- Qui en est l'initiateur ?
- Quels sont les acteurs en présence ?
- Qui sont les financeurs et à quelle hauteur ?
- Quel type de communication a été faite sur ce projet (quelle plan de communication, depuis quand sur quels médias (locaux ou autres...))
- Quel(s) objectif(s) :
 - Pour quoi :
 - Inscription dans une politique nationale, dans un programme électoral...
 - Dans le grand projet de ville, quelle type de restructuration du quartier (changement d'image, réorganisation, mixité sociale...dans quelle mesure)
 - Pour qui : les habitants du Sanitas, les commerçants, l'image de la ville à l'extérieur

Le relogement :

- Quelle a été la place donnée aux habitants dans le dispositif de décision ?
- Comment a été pratiqué le relogement des personnes issues de la barre démolie ?
 - Accompagnement social
 - Destination des personnes
 - Marge de manœuvre de l'OPAC de Tours/ 37
- Avez-vous eu des retours à ce sujet (en provenance du bailleur, de personnes relogées, d'associations, de commerçants...)

4. ...Analyse des documents écrits...

Les données recueillies lors des entretiens peuvent et doivent être confrontées aux cadres institutionnels dans lesquelles elles sont émises d'une part et d'autre part à des données objectives (étude de l'environnement, anciennes et nouvelles adresses...) qui permettent dans une certaine mesure de vérifier la véracité des discours.

Les documents d'urbanisme reportent une certaine image de la ville, de ses quartiers et de la mixité sociale. C'est pour quoi il est important d'être attentif au message sous tendu par chacun des documents et de les « interroger » méthodiquement¹ :

- quelles sont les informations factuelles données par le document ?
- sous quelle forme les informations sont-elles données, dans quel but ?
- quelle est l'opinion de l'auteur et trouve-t-on dans le document des faits contradictoires ?
- qui a produit le document et dans quel but ?
- à qui et pour qui le document est-il destiné ?
- dans quel contexte idéologique et politique ce document a-t-il été produit ?

a) Les documents institutionnels

Les documents institutionnels à analyser dans cet objectifs sont ceux qui ont directement prise avec la politique du logement des territoires étudiés et donc avec la mixité sociale. Ceci apporte des informations sur le contexte actuel de la prise en compte de cette problématique. Les documents analysés sont les suivants :

- Le Programme Local de l'Habitat,
- La charte de la Communauté d'Agglomération,
- Le contrat de ville et le GPV,
- Les plans stratégiques du patrimoine des deux bailleurs.

¹ FIJALKOW Y., 2002, Sociologie de la ville, éd. La découverte, coll. Repères.

b) Publications sur le sujet

Ce type de projet, municipal ou intercommunal, comporte une stratégie de communication importante, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'intervenir directement sur le tissu urbain, chose visible par tout un chacun. La dimension électorale des projets de démolition n'est pas à négliger, et les types de média choisis pour atteindre les habitants ont leur importance. Des articles et informations sur le déroulement des opérations, des réunions publiques, etc. ont été relevés méthodiquement aux services des archives de :

- Joué ma ville,
- Tours info,
- Tour(s) + mag,
- La Nouvelle République.

Ce type de recueil de données apporte à la recherche dans le sens où il informe sur les échéances publiques qui ont été données, la part de ce qui est annoncé à la population et ce qui ne l'est pas, l'enjeu politique que représentent les opérations, etc. La communication autour du projet découvre aussi dans une certaine mesure le jeu d'acteurs (lesquels sont mis en avant et quand) et donc les marges de manœuvre des bailleurs sociaux quant à l'application du principe de mixité sociale : est-ce une volonté politique communale, intercommunale ou, au contraire, est-elle seulement évoquée ?

c) Données nominatives avec anciennes et nouvelles adresses

Il nous a été donné l'accès aux données nominatives des locataires des immeubles démolis, avec leurs anciennes et nouvelles adresses. Cet outil nous a permis d'accéder aux personnes concernées par l'opération, de mener des entretiens et d'étudier démographiquement la population concernée.

Pour autant, faute de moyens et de temps, il n'a pas été exploité à fond alors qu'il représente une source d'informations très riche: il aurait pu permettre, au-delà d'une enquête plus approfondie et d'entretiens plus nombreux, une enquête de terrain importante. Par ce biais, la recherche aurait pu être poussée au voisinage des relogés en étudiant les immeubles, les boîtes aux lettres, en rencontrant les voisins, etc. Cela aurait pu aboutir sur une analyse intéressante de l'effet du relogement sur la mixité sociale sur le lieu de l'opération, mais aussi dans le cadre du relogement.

5. ...pour arriver à l'évaluation des marges de manœuvres de chacun

Le but final de cette recherche est d'arriver à déterminer les stratégies de relogement des bailleurs sociaux dans les opérations de démolition reconstruction. Pour cela, et suivant la méthodologie établie ci-avant, l'objectif est de dresser la liste des ressortissants et de déterminer leurs marges de liberté et les zones d'incertitude. L'idée serait d'arriver à terme à établir les liens entre ces acteurs, à les qualifier et ainsi arriver à analyser le mode de fonctionnement des deux organismes (ou plus dans le cadre d'une étude plus large) et bien sûr du système d'attribution, point nodal des politiques de mixité sociale.

6. Confrontation des deux études de cas

La finalité de cette recherche est de mettre en avant les distinctions et points communs des deux opérations, par rapport au contexte des opérations, aux populations mises en causes et au jeu d'acteurs et à leur marge de manœuvre, ce qui permet de conduire à la définition de conditions favorables à la mise en oeuvre de politiques de mixité sociale.

La confrontation des deux études de cas, qui auraient du être, dans l'idéal, bien plus nombreuses et diversifiées, donne des indications sur les marges de manœuvre des bailleurs sociaux. Chacun d'eux est confronté à une situation singulière, à une opération de démolition. Ces deux opérations, si différentes soient-elles, entrent dans le même cadre législatif et dans le même projet de ville. Il paraît donc possible sur le plan de la recherche de confronter les résultats et de mettre en exergue les marges de manœuvre, utilisées ou non, des bailleurs sociaux face au relogement des personnes concernées.

7. Limites

Naturellement et comme c'est souvent le cas lors de telles recherches qui s'effectuent sur de courtes durées, l'objectif initial n'est pas atteint.

La limite principale de cette analyse, qui encadre toutes les autres limites, est bien sûr le manque de temps. Pour mener à bien cette étude et pouvoir tirer des conclusions plus complètes, il aurait fallu prendre plus de temps pour interroger un plus grand nombre d'habitants, rencontrer plus de techniciens, et notamment ceux qui ont participé à la rédaction

des documents stratégiques pour savoir quelle est la marge de manœuvre des bailleurs dans l'exercice d'attribution des logements sociaux.

De cette première limite découle la seconde : il aurait fallu, pour mener à une analyse concluante, étudier un plus grand nombre de cas et ayant des caractéristiques diverses (bien que s'intégrant toujours dans cette même démarche qu'est le contrat de ville).

L'analyse de terrain et les entretiens auraient aussi mérité un crédit de temps plus important : il faut le reconnaître et toujours faute de temps, cette phase de l'analyse n'a pas été approfondie comme elle aurait du l'être. Cet approfondissement, en rencontrant le plus de personnes possible (des personnes relogées et nouveaux voisins) aurait pu mener à une évaluation de la mixité sociale avant et après l'opération, recherche qui a son intérêt dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

C. LA MIXITÉ SOCIALE DANS LES OUTILS LOCAUX DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Comme nous l'avons vu précédemment, l'analyse des stratégies de relogement des bailleurs sociaux passe par l'étude du cadre institutionnel et réglementaire dans lequel elles s'inscrivent, et ce aux différentes échelles territoriales.

1. La Charte de l'agglomération tourangelle

La charte d'agglomération est constituée de deux volets : le projet d'agglomération, qui permet de donner un cadre opérationnel à la mise en œuvre des grands dossiers d'agglomération (Grand Projet de Ville, Plan de Déplacements Urbains et Programme Local de l'Habitat) et le contrat d'agglomération, recouvrant le programme d'actions approuvé par la région Centre.

Suite à la première charte d'agglomération qui couvrait la période 1999-2003, une nouvelle charte a été approuvée l'année dernière et s'applique sur la période 2004-2007. Elle préconise la poursuite des opérations de renouvellement urbain afin « d'équilibrer les territoires, produire plus de mixité et lutter contre les processus de dévalorisation des espaces fragiles ».

« La politique de l'habitat développée permettra de conforter l'attractivité de l'agglomération, d'assurer la cohérence du développement résidentiel avec le projet

d'agglomération et de renforcer la mixité sociale ». Cette dernière injonction semble plutôt porter sur les opérations de type ZAC (où tout est à faire), associée dans ce cadre à une diversité des fonctions urbaines, une qualité des constructions et des espaces publics réalisés.

Les deux opérations de démolition sont inscrites au sein du programme d'actions. Le projet de la Rabière est inclus dans la restructuration plus globale de la commune, qui cherche à créer de la centralité et à apparaître comme la « ville verte ». L'opération de démolition de la barre Theuriet est présentée pour sa part en faveur de « l'amélioration durable du cadre de vie et de l'image du quartier stricto sensu ». Il s'agit du dernier projet plus au cœur du quartier, et il fait partie d'une restructuration d'ensemble. Les deux opérations sont financées à hauteur de 40% par la région centre.

La mixité sociale est présentée, et l'on pouvait s'y attendre, comme un objectif global qui doit être poursuivi dans chacune des actions mais sans pour autant la citer comme objectif concret avec des moyens de mise en œuvre. La seule action qui prend en compte directement cette problématique est la mise en œuvre générale de la politique de l'habitat (PLH, cf. ci-après). Bien que disposant de moyens forts divers de mise en œuvre, la mixité sociale n'est pas intégrée aux discours les plus abondants. Par exemple, la façon de présenter l'arrivée du TCSP¹ type tramway ne prend pas en considération première le désenclavement de quartiers excentrés qui augmente l'égalité d'accès à la mobilité et a donc de forte chance d'attirer de nouvelles populations. Il en est de même pour le développement économique, le renforcement de la trame verte, etc. qui valorise des quartiers qui ne l'étaient pas jusqu'alors et qui jouent directement sur la diversité des habitants.

2. Le Plan Local de l'Habitat intercommunal

Le PLH² est un outil de planification important qui présente la politique de l'habitat sur une période de 6 ans. Il est composé de trois parties :

- le diagnostic, qui fait l'état des lieux de l'offre, de la demande et des besoins à venir en logements ;

¹ Transport Collectif en Site Propre

² Plan Local de l'Habitat

- les scénarii et objectifs, qui sont fixés en fonction des volontés politiques et des possibilités du territoire,

- le programme d'actions, qui détaille le scénario choisi en « fiche action », présentant le maître d'œuvre, les objectifs, le financement, l'échéancier, etc.

Le PLH est l'un des outils majeurs de la mixité sociale à travers la recherche d'un meilleur équilibre de l'agglomération, de la mixité urbaine et de la réalisation d'une offre d'habitat diversifiée et de qualité.

Pourtant, deux orientations seulement font apparaître en transparence la recherche de mixité sociale : l'orientation n°4, « répartition équilibrée des nouveaux logements sociaux », qui fait référence à l'article 55 de la loi SRU et qui vise par conséquent les communes déficitaires en logements sociaux, et l'orientation n°5, « développement d'une offre complémentaire de logements », qui rappelle les objectifs du PDALPD¹ et pointe les besoins des primo-accédants, des jeunes et des gens du voyage. Même au sein de cet outil privilégié, la réflexion sur la mise en œuvre de la mixité sociale et sur ses indicateurs n'est pas développée.

Le PLH prévoit en outre la mise en place d'un observatoire de la demande locative sociale et d'une conférence intercommunale du logement, déjà en place depuis 2004.

3. Le Contrat de Ville tourangeau

Le contrat de ville de l'agglomération tourangelle a été signé en 2000 pour une période de 6 ans entre l'Etat, la Région, le Département, les villes de Tours, Joué-lès-Tours, Saint-Pierre-des-Corps et La Riche, le FASILD, la CAF Touraine, la CDC, l'OPAC d'Indre-et-Loire, l'OPAC de Tours et Touraine Logement.

Le contrat de ville constitue le cadre de référence de la politique de la ville de l'agglomération de Tours pour la période 2000- 2006. Son objectif central porte sur le développement équilibré de son territoire en permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes et en luttant contre les processus d'exclusion.

Le contrat de ville porte sur trois niveaux d'intervention :

¹ Plan Départemental d'Aide au Logement des Personnes Défavorisées

- l'agglomération,
- les villes de Tours, Joué-lès-Tours, Saint-Pierre-des-Corps et La Riche,
- avec des applications particulières au niveau des quartiers prioritaires d'une part et à enjeu préventif d'autre part qui sont définis ci-après.

Son ambition est de permettre la mise en œuvre de politiques territoriales de développement solidaire et de renouvellement urbain.

Le contrat de ville a naturellement vocation à s'articuler à la charte d'agglomération dont il est l'axe de cohésion sociale et territoriale.

4. Le renouvellement urbain et le Grand Projet de ville

Le Grand Projet de Ville (GPV) (cf. carte du GPV en annexe 2) est sans conteste l'outil de recherche d'une plus grande mixité sociale dans les quartiers prioritaires.

Le GPV est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de perception du quartier.

Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de revalorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires.

La conception du grand projet de ville, menée dès le départ avec les habitants, doit concilier des interventions ayant un impact rapide sur la vie quotidienne et des actions qui s'inscrivent nécessairement dans la durée.

Il comprend des programmes portant sur :

- la restructuration du bâti (renouvellement diversification de l'offre de logements, amélioration du réseau d'équipements publics de proximité, traitement des centres commerciaux et des dalles),
- l'implantation de services publics et de services collectifs,

• le désenclavement des quartiers et leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des différentes catégories de logement).

Chaque opération comprise dans le GPV fait l'objet d'une approche globale. Le projet de démolition du quartier de la Rabière est basé sur une Convention Territoriale d'Application qui regroupe quatre axes d'actions qui visent à une requalification globale du quartier :

- le renouvellement urbain et la gestion sociale de proximité,
- l'action éducative, la jeunesse et la culture,
- la vie associative et la citoyenneté, la participation des habitants,
- l'emploi et le développement économique.

5. Les plans stratégiques de gestion du patrimoine

L'activité fondamentale des bailleurs sociaux est de répondre à la demande de logement par la location. Au-delà de cette activité de base, ils affichent comme objectif d'« accueillir les populations les plus modestes, dans des logements toujours plus confortables, situés au plus près de leurs activités et des services qu'ils utilisent »¹.

Ils jugent la réussite de leur stratégie de gestion du patrimoine au regard de l'état mensuel de la vacance de plus de trois mois. En articulation avec ce point, trois catégories principales de situations peuvent les conduire à décider la démolition de logements :

• Développement d'une crise économique durable, conduisant à une décroissance démographique forte, la vacance devenant structurelle et également durable. Les bailleurs n'ont ici plus d'autre choix que de réduire massivement leur offre de logement ;

• Inadéquation de plus en plus grande entre les exigences et besoins légitimes des locataires en terme de confort et de sécurité, et les qualités techniques des bâtiments, dont la remise en état est impossible ou conduirait à des niveaux de loyers proches de ceux des logements neufs. Plutôt que de pratiquer des travaux d'amélioration inefficaces, il peut devenir préférable de réaliser une opération d'aménagement qui libérera du foncier pour y construire des logements neufs.

¹ Stratégie patrimoniale de l'OPAC d'Indre et Loire 2004, p.4.



• Participation à la restructuration d'un quartier pour revaloriser le reste du patrimoine. Les démolitions sont alors le plus souvent partielles (comme c'est le cas à la Rabière), et sont toujours complétées par des travaux d'aménagement urbain et d'amélioration du bâti existant conservé.

Les deux bailleurs indiquent que l'évolution sociodémographique du département d'Indre-et-Loire et les politiques de ventes du patrimoine ont permis d'éviter jusqu'à aujourd'hui des démolitions pour le premier motif évoqué.

Dans ce cadre, on peut noter que l'opération du Sanitas correspond principalement au deuxième motif alors que l'opération de la Rabière répond plutôt au troisième.

Il est à noter que, si les bailleurs disent ne réaliser que des « départs négociés avec les locataires concernés » (ce qui leur impose des délais de négociations relativement long), il n'est nulle part fait mention d'un quelconque accompagnement social ou articulation avec un tel dispositif.

Par ailleurs, la politique de « peuplement » ou de « mixité sociale » au sein du parc HLM n'est tout simplement pas abordée dans les plans stratégiques de gestion du patrimoine, alors que de nombreuses études montrent que les bailleurs en développent forcément une¹. Cet aspect des choses souligne une fois de plus l'opacité du domaine, et par là la possibilité d'écartes considérables quant à l'application du droit au logement pour tous.

¹ Voir notamment à ce sujet BOURGEOIS C., 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, éd. L'Harmattan.

II. LES DEUX ETUDES DE CAS

A. L'OPERATION DE DEMOLITION RECONSTRUCTION A JOUE-LES-TOURS

1. Présentation de la commune

a) Situation géographique

La commune est située dans la première couronne de l'agglomération tourangelle, au centre du département de l'Indre-et-Loire. Joué-lès-Tours, de par son nombre d'habitants, est la deuxième commune du département et la septième de la Région Centre, après les six chefs lieux de départements.

Son territoire se trouve entre la vallée du Cher au nord et la vallée de l'Indre au sud et couvre 3241 hectares, répartis à parts égales en espace urbanisé et espace à vocation agricole. La commune dispose de nombreux axes de communication (A10, A85, RN10) à l'échelle nationale et interrégionale, ce qui a fortement influencé l'avancement de son urbanisation. Elle est d'autre part traversée par ce qui fait figure de périphérique à l'échelle de l'agglomération, avec cinq échangeurs sur le territoire communal. Joué-lès-Tours dispose aussi d'une infrastructure ferroviaire qui comporte deux gares et plusieurs voies ferrées (dont la ligne TGV Paris Bordeaux) traversant la commune.

b) Petit historique de son développement urbain

Vers la moitié du 19^{ème} siècle, avec l'arrivée du chemin de fer, la commune a connu ses premières implantations d'ateliers et d'entrepôts, à la proximité de la gare. C'est cependant l'arrivée de Michelin en 1958, puis d'autres entreprises d'envergure, qui vont propulser le développement urbain de Joué-lès-Tours durant toute la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Le secteur industriel représente en effet 46% de l'activité économique.

En lien avec ce développement économique, la progression de la population est spectaculaire à partir des années soixante : le nombre d'habitants va doubler entre 1962 et 1968 pour passer de 9 000 à 17 800, pour atteindre 35 250 en 1982.

2. Le contexte : le quartier de la Rabière

Le projet du quartier, qui devait initialement porter sur les deux communes de Joué-lès-Tours et de Chambray-lès-Tours et plus de 250 ha, ne sera réalisé, de 1958 à 1978, que dans sa partie ouest, en totalité sur le territoire de Joué et dans le cadre d'une Zone à Urbaniser en Priorité.

La présence de nombreuses infrastructures lourdes de transport (cf. § précédent) sillonnant l'espace urbanisé de la commune a pour effet d'isoler les quartiers périphériques de Joué-lès-Tours. Implanté entre le boulevard de Chinon au nord, le parc de la Rabière à l'est et le périphérique au sud, le quartier de la Rabière entre pleinement dans ce schéma. Bien que directement relié au centre ville par la rue de la Rotière, ce quartier paraît d'autant plus isolé qu'il est dépourvu de percée visuelle vers les quartiers environnants.



Situé à 500m au sud de l'hyper-centre, la Zone de Redynamisation urbaine (ZRU) s'étend sur 92ha. Elle regroupait 3247 logements et 7623 habitants en 1999, soit 21 % de la population de la commune.

Si la proportion de personnes à bas revenus reste stable entre 1990 et 1999 (moins 1 %), les minima sociaux ont augmenté de 26 %. La proportion de chômeurs de courte durée a nettement baissé (-20 %), alors que le taux de chômeurs longue durée (catégorie 6) a progressé de plus de 50 % sur la période de référence.

Le tissu urbain du quartier est composé d'une cinquantaine d'immeubles de 4 à 5 niveaux et d'une dizaine de tours de 9 niveaux. La densité bâtie du quartier est l'une des plus faibles du contrat de ville mais le périmètre de la ZRU englobe de vastes équipements et espaces publics peu construits : la densité de la partie centrale (ZUP 1) avoisine celle du quartier du Sanitas avec 144 habitants/ha et 62 logements/ha.

La desserte du quartier par le réseau de bus est satisfaisante avec 3 lignes desservant les principaux équipements du quartier et le reliant au centre de l'agglomération en 18 minutes (12 minutes en voiture). La fréquence moyenne sur les deux principales lignes est de 10 minutes.

Conformément à la programmation de la ZUP, les équipements collectifs ont été intégrés au projet du quartier dès l'origine. Le quartier présente ainsi le taux d'équipement scolaire et sportif le plus élevé de la commune. Deux centres commerciaux sont implantés sur le quartier, regroupant 18 commerces, mais seul le marché hebdomadaire connaît une bonne fréquentation.

3. L'opération dans le GPV



Le projet de restructuration urbaine du quartier de la Rabière vise à réintégrer ce quartier d'habitat collectif au centre ville de Joué-lès-Tours, dans le cadre d'une stratégie globale de renforcement de la cohésion urbaine et sociale

de l'agglomération. Associée au projet de TCSP (horizon 2007) qui contribuera au désenclavement du quartier et à la hiérarchisation du réseau de voirie, les opérations de démolition reconstruction sont focalisées sur le centre du quartier (la partie la plus dense).

Comme tous les projets du GPV, l'opération fait l'objet d'une convention territoriale d'application (cf. partie précédente). Dans cette CTA, le passage du TCSP constitue l'élément fort sur le plan urbain et important pour les habitants, puisqu'il « participera à la valorisation de l'habitat (locatif social, copropriété), et engendrera de nouvelles programmations de

constructions. Le TCSP véhicule également une dimension sociale permettant d'être identifié comme un vecteur de mixité entre jeunes et moins jeunes » (cf. annexe 3).

4. Les acteurs locaux

Les acteurs locaux impliqués dans cette opération, outre l'Etat, la Région et le conseil général qui sont impliqués dans le financement, sont schématiquement le bailleur, la commune, qui a porté le projet dans un premier temps et enfin la Communauté d'agglomération qui a pris le relais sur ce dossier. Le choix a été fait de ne s'intéresser qu'à ces derniers, les financeurs n'ayant pas de rôle à jouer sur les stratégies de relogement et la politique de mixité sociale.

a) L'OPAC 37

L'OPAC 37 (Établissement Public à Caractère Industriel et commercial) a été créée en 1949 par le Conseil Général avec pour vocation première d'être au service de l'habitat social. Depuis, cet organisme est devenu le premier constructeur de logements sociaux de la région Centre et loge près de 12% de la population du département d'Indre-et-Loire. Cet organisme est mis à la disposition des communes du département qui souhaitent réaliser des logements sociaux ou des aménagements de terrains.

Son conseil d'administration est composé de 21 membres :

- 7 désignés par le Conseil Général,
- 5 désignés par le Préfet,
- 1 représentant de la Caisse d'Epargne,
- 1 représentant des organismes collecteurs du 1% logement,
- 1 désigné par la Caisse d'Allocations Familiales,
- 2 désignés par les organisations syndicales,
- 1 désigné par l'Union Départementale des Associations Familiales,
- 3 membres élus par les locataires.

C'est à l'observation de la composition de ce conseil d'administration que l'on peut cerner la complexité réelle du jeu d'acteurs, qui peuvent avoir des intérêts différents voire divergents selon la responsabilité du moment.

Le patrimoine est géré par six agences décentralisées, dont celle de Joué-lès-Tours. Cet organisme gère plus de 22 500 logements et est présent dans 188 des 277 communes du département. Il a construit en moyenne 320 logements par an ces dix dernières années et un millier ont été réhabilités durant la même période.

b) La volonté de la mairie puis de Tour(s)+

Cette opération est, selon les techniciens de la commune et du bailleur, un projet communal dans sa forme initiale puisque dès 1996 la municipalité s'engage dans un contrat de ville (à l'époque communal) qui prévoit notamment la restructuration du quartier de la Rabière. Ce n'est qu'aux alentours du changement de siècle que le dossier s'inscrira dans une démarche intercommunale avec la réflexion menée autour du Contrat de Ville Tourangeau. Ce projet est d'autant plus important pour Tour(s)plus que ce quartier est prévu sur le trajet du futur TCSP¹ (cf. annexe 3).

5. La communication autour du projet

La communication autour de ce projet a été plutôt abondante puisque 21 articles ont été produit au sein du quotidien régional « La Nouvelle République », et ce à partir de septembre 1998. La grande majorité des articles sont signés par le même journaliste, correspondant local, B. Pille.

Le projet est présenté comme porté de concert par la ville et l'OPAC 37, même si l'OPAC 37 apparaît comme étant l'opérateur et la mairie le décideur. Il est par contre étonnant de ne voir apparaître la Communauté d'agglomération comme acteur cité qu'à partir de l'automne 2003, alors que le GPV a été signé en 2001 et que Tour(s)plus assure l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage de ce projet. Elle est par contre citée par la suite régulièrement (« *une importante décision du bureau des maires de Tour(s)plus* » (NR 22-09-04), « *l'agglomération tourangelle a été la première en France à signer une convention intercommunale de rénovation urbaine* » (NR 14-12-04)).

Cependant la problématique de la mixité sociale semble ne préoccuper que la Municipalité. M. Le Breton (maire de la commune), dans un article du 5 octobre 2001, le

¹ Transport en Commun en Site Propre

souligne « la ville souhaite que la Rabière ne soit plus un quartier ghetto, où les familles n'ont pas le choix. Le but est d'arriver à une mixité sociale. » ou encore « nous allons essayer de réfléchir sur le peuplement de ce quartier avec les travailleurs sociaux et les habitants » dans un article du 2 février 2002.

Cette opération est majoritairement reliée au projet de restructuration globale de la ville comme permettant « de créer une desserte cohérente dans la partie sud du quartier. L'axe Gay Lussac étant devenu essentiel pour la liaison entre le secteur de la vieille Rabière et la ZUP 3, les travaux sur le bâti rue Pierre Lescot permettront de relier cette ZUP 3 au secteur pavillonnaire du sud de la Rabière... » (NR 19-07-02). Il est en effet bien plus souvent question de dédensification que de mixité sociale ; ainsi cette autre citation de la mairie (NR 22-05-03) : la deuxième tranche (rue des frères Lumière et place Laplace « doit permettre à terme de faire de ce quartier aujourd'hui très dense un ensemble de sous quartiers mieux définis et mieux organisés ».

Le projet a aussi été largement traité dans le journal municipal « Joué ma ville » avec 11 dossiers ou articles sur les démolitions de la Rabière. Il y est la plupart du temps associé au projet de ville dans son ensemble qui ne « concerne pas exclusivement l'ouverture du quartier (...) mais consiste non seulement à relier les différents quartiers entre eux mais aussi à trouver un cœur de vie à la ville » (JMV n°22 déc. 2001).

Le thème de la mixité sociale y apparaît dès 1996 comme un des objectifs du contrat de ville : « il s'agit de développer la mixité du peuplement des quartiers d'habitat social et de changer les automatismes existant », « il s'agit donc aujourd'hui de mener une réflexion au cas par cas pour mixer dans un même lieu, à l'échelle même de la cage d'escalier, si possible, les âges, les origines, les cultures, les professions, les statuts des habitants » (JMV n°1, oct. 1996).

Le jeu d'acteur est ici présenté (comme on pouvait s'y attendre) très distinctement en faveur de la commune, l'OPAC 37 et Tour(s) plus n'étant que cités comme partenaires. Le maire lui-même est nettement mis en valeur puisque sur les 11 articles, 6 sont accompagnés d'une photo le représentant, alors que le Président de la Communauté d'agglomération et le directeur de l'OPAC 37 n'apparaissent qu'une fois chacun (en compagnie du maire).

Le magazine de l'agglomération « Tour(s)plus le mag » consacre quatre articles (sur 12 numéros parus) aux démolitions du quartier de la Rabière. L'éclairage est ici axé sur la politique de la ville et la solidarité intercommunale, sans pour autant faire l'ombre à la

participation communale. P. Le Breton est d'ailleurs là encore mis en avant, non pas en tant que maire, mais comme vice président de Tour(s)plus délégué à la politique de la ville. La mixité sociale y est mobilisée comme objectif du GPV « pour une meilleure intégration de ces quartiers dans la ville » (TPM n°1 nov.déc.2002 jan. 2003).

6. Le mode d'intervention

Les opérations de démolition reconstruction qui ont été programmées sur Joué-lès-Tours ne sont pas de grande envergure et ne sont pas le fait, semble-t-il, d'une stigmatisation du quartier et/ou d'une vacance importante.

L'objectif poursuivi par les opérations de renouvellement urbain à Joué-lès-Tours est la dédensification du quartier de la Rabière, et notamment de la ZUP 1. La première phase du programme (2001-2002) a consisté à démolir 50 logements rue de la Rotière. Cette première opération a été menée avec toutes les précautions d'usage, ce premier projet faisant gage de communication pour tous ceux à venir. Les deux bâtiments symbolisant l'entrée du quartier ont donc été choisis dans ce but. Un écrêtage a été opéré pour permettre la reconstruction de huit logements avec terrasses. Les logements conservés ont pour leur part subi une réhabilitation. Les matériaux utilisés et l'intégration de l'opération dans le paysage font preuve de la grande attention portée par la Mairie à ce projet. Le directeur de l'agence locale de l'OPAC 37 reconnaît cependant que cette première phase a coûté très cher et que les prochaines ne pourront pas être du même acabit.

La première phase est aujourd'hui terminée. La deuxième phase, qui a été menée de concert avec Tour(s)+ (acteur depuis 2003) concerne 36 logements rue Laplace et rue des Frères Lumière. L'objectif est ici de créer des ouvertures, de rénover les façades et de réorienter les halls d'entrée. Cette deuxième phase est en bonne voie puisque le relogement des personnes concernées est presque terminé : nous pourrons donc aussi étudier cette opération.

7. Le financement

Le plan de financement prévoit la participation de 5 acteurs sur ce projet :

- l'Etat, qui subventionne les travaux à hauteur de 35%, le remboursement des emprunts à 30% et l'accompagnement social à 35% ;

- le Conseil Régional : 40% du coût des travaux HT ;
- le Conseil Général : 30% de l'accompagnement social ;
- la Ville de Joué-lès-Tours et /ou la Communauté d'agglomération : 10% du coût total ;
- l'OPAC 37, qui apporte des fonds propres (qui correspondent environ au montant des subventions régionales) et le coût des loyers des logements vides.

8. Les habitants avant la démolition et le relogement

Malgré une interdiction réglementaire tout à fait compréhensible, il nous été permis d'avoir accès à la liste des habitants ayant été relogés au cours des deux phases de l'opération, avec leurs nouvelles adresses, la date de relogement, le type de logement qu'ils occupaient et le montant pris en charge par l'OPAC 37 des frais de déménagement et frais divers. Le bailleur n'a pas été en mesure de fournir des données sociales concernant ces locataires : la sincérité de cette information ayant été testée auprès de plusieurs personnes rencontrées, il semble bien que le bailleur ne dispose pas de telles informations malgré la mise en place d'un observatoire de la demande locative sociale, et l'attention qui aurait du être portée à cette population en particulier.

La DDE mène une enquête tous les deux ans sur ce thème, mais les données fournies n'ont pas eu la précision escomptée à l'échelle de l'opération. Dans l'idéal, il aurait donc fallu interviewer la totalité des anciens locataires pour avoir accès à cette information.

Il semblerait cependant globalement que les habitants concernés ne présentaient pas de caractéristique sociale les différenciant de l'ensemble du quartier comme c'est le cas pour ceux de la barre Theuriet. Il n'y avait pas non plus de troubles comportementaux ou de voisinage, un des locataires ayant même eu pour souhait, avec l'accord de toute la cage d'escalier, de se voir relogé au sein du même voisinage. Cette revendication n'a bien sûr pas pu être prise en compte par le bailleur.

Le relogement de cette opération s'appuie entre autres sur la Charte de peuplement qui a été mise en place sur la commune de Joué-lès-Tours entre les 5 bailleurs se répartissant les 4085 logements sociaux du territoire. Elle s'articule autour de trois axes principaux :

- le perfectionnement du système de gestion de la demande (meilleure information du demandeur sur le patrimoine des bailleurs et meilleure information des bailleurs sur la demande et les caractéristiques du marché local du logement),

- l'organisation de l'information sur les attributions réalisées en partenariat avec la ville,
- la gestion d'une géographie prioritaire des groupes qui vise à maîtriser le développement de la vacance dans des secteurs fragilisés et de faire ne sorte que les nouvelles attributions ne contribuent pas à accentuer les déséquilibres de peuplement.

La mise en œuvre du plan de relogement aurait notamment du s'effectuer par la mise en place d'entretiens personnalisés avec les familles intéressées (étude de la composition familiale, de la nature et du type de ressources, des souhaits de localisation du nouveau logement...) par le biais de visites aux domiciles des locataires, mais l'OPAC 37 n'a pas été en mesure de me fournir ces informations. Il n'est donc pas certain que cette étude ait été mise en place.

Des conditions accommodantes pour faciliter l'accès au relogement ont été proposées aux locataires telles que :

- travaux d'embellissement du nouveau logement,
- transfert du dépôt de garantie du logement précédent,
- pas de demande de garant,
- plan d'apurement des dettes locatives sur le logement quitté,
- prise en charge des frais de déménagement,
- prise en charge des frais d'abonnement aux réseaux publics pour nouveau logement (électricité, gaz, téléphone, eau).

Il est par ailleurs important de noter qu'aucune mesure d'accompagnement social spécifique n'a été mise en œuvre pour les locataires concernés par l'opération.

B. LE SANITAS : LA BARRE THEURIET

1. Présentation de la commune et du contexte : le quartier du Sanitas

Le quartier du Sanitas se situe sur le territoire de la commune de Tours, au centre de l'agglomération. Ce quartier a pour particularité d'être situé dans le prolongement du centre ville, au sud de la gare.



La construction du Sanitas s'est déroulée en deux tranches, de 1958 à 1979. La première tranche, du « Vieux Sanitas » (2100 logements de 1958 à 1961) correspond à la partie nord du quartier, entre le boulevard de Lattre de Tassigny et l'avenue Charles de Gaulle. Cette partie du quartier a été réalisée à l'emplacement des anciennes installations ferroviaires, bombardées par les alliés en 1944.

La seconde tranche a été réalisée de 1968 à 1979 sur d'anciennes emprises ferroviaires et industrielles au sud de l'avenue du Général de Gaulle.

La situation privilégiée du quartier en centre d'agglomération est cependant à

pondérer par le relatif enclavement dû au réseau ferroviaire, à l'est et au sud du quartier.

S'étendant sur 69ha, le quartier comptait 10187 habitants et 4887 logements au recensement de 1999, soit près de 8% de la population de Tours.

L'organisation urbaine du quartier en fait un espace à part au sein de la commune. Sa morphologie urbaine est complètement différente de celles des quartiers environnant, plus anciens et composés majoritairement de maisons de ville. Le quartier compte environ 70 immeubles collectifs, dont 6 immeubles de 16 niveaux et un de 23 niveaux. La densité de population moyenne est près de deux fois supérieure à celle du quartier résidentiel voisin des Prébendes avec 147 habitants/ha.

Le réseau de voirie, sans véritable débouché, apparaît surdimensionné et enclavé du fait des voies d'accès (rue B. Pascal au nord et rue Christophe Colomb et avenue Saint Lazare au sud) qui sont sous dimensionnées en raison de la contrainte de franchissement des voies ferrées. La proximité de l'avenue de Grammont, tronc commun du réseau urbain de l'agglomération (11 lignes de bus) et la desserte est-ouest du quartier par deux lignes (8 et 14) font du Sanitas le quartier prioritaire le mieux desservi par le réseau urbain de bus.

2. La barre André Theuriet : le contexte

Dans le cadre des différentes procédures de la Politique de la Ville, l'ensemble des immeubles du quartier du Sanitas a fait l'objet d'un important programme de réhabilitation des logements entre 1991 et 1999. La création du centre de vie en 1996 ainsi que le centre commercial autour de la place Neuve a largement contribué à ouvrir sur l'extérieur ce quartier d'habitat social.

La réhabilitation des logements achevée, l'OPAC s'est engagé dans une politique d'aménagement des espaces extérieurs. Dans le cadre d'actions liées à la sécurité des biens et des personnes, l'OPAC de Tours a aussi mené des travaux de « sécurisation » des halls d'immeubles et des accès aux caves et garages à vélos. Par ailleurs et dans le cadre de la gestion de proximité, 6 gardiens supplémentaires ont été recrutés, ce qui répond à une demande de « plus de présence humaine » sur le quartier.

Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs locaux de la politique de la ville s'accordent à dire que toutes ces réalisations et interventions de natures et d'ampleur différentes ont permis d'améliorer sensiblement l'image du quartier et la qualité de vie des habitants.

Certains bâtiments commencent toutefois à présenter de réelles difficultés du simple fait de leur typologie, obsolète, qui conduit à une déqualification progressive et un rejet de la part des demandeurs de logements. C'était sans conteste le cas de la barre André Theuriet où une progression de la vacance et des phénomènes d'insécurité entraînaient auprès des locataires un sentiment d'abandon lié aux problèmes rencontrés par l'OPAC pour assurer l'entretien, notamment après des actes de vandalisme.

Les dysfonctionnements observés sur ce site précis ont alors contribué à ternir l'image de tout le quartier par un amalgame abusif.



La barre Theuriet est l'un des quatre immeubles de 10 niveaux desservis par des coursives. Cet immeuble a été mis en service en 1959 et a été réhabilité en 1994.

Il est composé de 126 logements ventilés ainsi :

- 34 logements de type 2,

- 52 logements de type 3,

- 30 logements de type 4,

- 10 logements de type 5.

Situé à proximité immédiate du Centre de Vie, cette barre n'a pas profité de l'impact positif de cet équipement sur le quartier. Au contraire, elle souffre d'un certain isolement, à l'arrière des zones de livraison et de services du Centre Commercial. De ce fait, la rue André Theuriet, étroite et austère, est peu fréquentée par les piétons, ce qui favorisent les regroupements de jeunes et les dégradations.

Selon l'OPAC de Tours, certaines cages d'escaliers, notamment au n° 3, font souvent l'objet d'actes de vandalisme ou d'incivilité, ce qui confère à l'immeuble une mauvaise réputation et rend particulièrement difficile toute attribution de logement.

Avant que le projet de démolition ne soit monté (conseil d'administration du 24 mai 2002), 22 logements (soit 17,5%) étaient vacants, dont 17 depuis plus de 3 mois (13,5%). C'est d'ailleurs sur ce constat que s'est basé le projet.

Selon le directeur général de l'OPAC, cette opération devrait avoir des effets de 3 types :

- Revitalisation du quartier par apport d'activités complémentaires, dans le prolongement du Centre de Vie et du Centre Commercial (nouveaux, commerces, nouveaux locaux d'activités et parking complémentaires) ;

- Diversification de l'offre de logements en typologie et en catégories de financement ;

- Dédensification en profitant de la démolition pour définir de nouveaux espaces, en relation avec le centre de vie, l'école, les logements et les aménagements extérieurs récemment réalisés.

3. La concertation des acteurs

Les acteurs intervenant localement sur cette intervention sont du même ordre que pour l'opération de la Rabière, la municipalité de étant celle de Tours et le bailleur l'OPAC de Tours.

Dans le cadre de la procédure Contrat de Ville, la ville de Tours a mis en place dans le quartier du Sanitas une méthodologie de travail visant à regrouper régulièrement tous les acteurs en présence et à une participation active des habitants.

Plusieurs niveaux de concertation sont développés :

- Un Conseil consultatif de quartier : mis en place fin 2000, cette instance réunit, une fois par mois, les partenaires institutionnels (ville, services publics, OPAC), les représentants des associations et les habitants du quartier. Ce Conseil Consultatif aura constitué la pierre angulaire du dispositif de concertation et a permis de faire le point sur l'avancement du projet ;
- Une permanence hebdomadaire : assurée par le référent Contrat de ville du quartier, elle permet l'écoute auprès des habitants et des associations (aide au montage de projet, avis et proposition sur les projets d'aménagement...)
- Des réunions publiques et des expositions permettant information et concertation sur les grands projets du quartier (ex : « aménagement des franges SNCF »)

La première réunion informant officiellement les habitants de l'opération de démolition s'est tenue en juin 2003, en présence du Maire de Tours, du directeur de l'OPAC de Tours et bien sûr des habitants et associations. Cette réunion n'a été organisée qu'en direction des habitants et associations concernés par le périmètre d'intervention, pour recueillir et enregistrer leurs premières remarques et suggestions.

4. La communication autour du projet

Compte tenu des échéances de démolition à venir, la communication sur ce projet est à ce jour relativement plus restreinte que pour l'opération de la Rabière.

Quatre articles sont parus dans la Nouvelle République à ce sujet depuis mai 2003. Le projet est présenté comme une restructuration du cœur de quartier pour « offrir un nouvel espace public plus adapté à la vie moderne » (NR 14-12-04) qui accueillera à terme le futur

tramway. Pour atteindre cet objectif, la démolition de la barre Theuriet sera suivie de la démolition de l'aile ouest de l'école Diderot pour laisser place à un projet de terrain de sport.

Les acteurs mis en avant sur cette opération sont l'OPAC de Tours à travers la personne de M. Loubet (son directeur) et la Municipalité, non pas à travers la personne du Maire mais de son adjointe A. Bosch, qui est par ailleurs vice-présidente de l'OPAC de Tours. Les habitants et associations sont aussi mobilisés puisque le Conseil Consultatif du quartier est l'occasion choisie pour inviter la presse à faire un point sur les décisions prises et opérations menées.

La recherche d'une plus grande mixité sociale ne semble pas du tout être un objectif affiché, peut-être parce que le quartier est situé en cœur d'agglomération et bénéficie d'une population plus mixte que l'ensemble des quartiers prioritaires.

L'opération n'a été présentée qu'une seule fois dans le magazine de l'agglomération, au sein d'un article traitant de la rénovation urbaine générale de l'agglomération tourangelle (TPM n° 10 jan.fév.mars 2005). Cette publication s'adressant à l'ensemble des habitants, la rédaction doit attendre le début de la démolition pour qu'une image puisse être associée au projet, ce qui permet de mieux le situer pour des personnes ne connaissant pas forcément très bien le quartier. Cet article prend quand même le temps de détailler l'échéancier de l'opération (comprenant la restructuration de l'école Diderot) et présente le projet comme une émanation du partenariat Tour(s)plus – ANRU : « En partenariat avec L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), Tour(s)plus a défini un programme d'actions comportant la démolition de la barre Theuriet (126 logements) [...] ainsi que la restructuration de l'école Diderot ».

Le journal communal « Tours Infos » quant à lui a consacré quatre articles au projet, dans ses colonnes intitulées « logement social » et « les quartiers » (cette dernière étant en partie réservée aux conseils de la vie locale, instances de démocratie participative mises en place en 2003). Un article traite des questions de fond soulevées par la démolition et la mise en place de l'ANRU (« faut-il tout casser pour résoudre les problèmes ? », TI n°57, oct. 2004, cf. annexe 6) et les trois autres, plus concrets, mettent en avant la dynamique de projet et particulièrement la participation des habitants. L'élue en charge de ce projet est incontestablement Mme Bosch, qui est citée à plusieurs reprises, mais les autres acteurs (directeur de l'OPAC, référent contrat de ville, urbanistes et habitants) ont aussi droit à la parole.

5. Les habitants avant la démolition

L'OPAC de Tours a mené une étude précise sur les habitants de la barre Theuriet, afin de cerner spécifiquement la population à reloger. Le bailleur avait conscience du fait que cette population était sensiblement plus défavorisée que l'ensemble du quartier, et il est intéressant de faire la comparaison entre ces deux échelles et la ville de Tours quand les chiffres sont disponibles.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les différentes personnes rencontrées à l'OPAC de Tours n'ont pas jugé utile de remettre cette étude, qui nous est parvenue par d'autres moyens. Une certaine réticence globale à fournir des données à une personne extérieure, même avec des garanties de confidentialité et de discrétion, a été constante.

Catégories socioprofessionnelles des locataires (82 chefs de ménage dont la situation est connue) :

	Barre Theuriet	Sanitas	Tours
Ouvriers-employés	47,6%	31%	25%
Etudiants	1,2%	--	--
Retraités-pensionnés	18,3%	13%	18%
Handicapés	2,4%	--	--
Chômeurs	8,5%	33,1%	14%
API-RMI	22%	19,2%	7%

Source : OPAC de Tours, INSEE RP99, CAF

Contrairement à une tendance générale qui voit le nombre d'ouvriers diminuer, un ménage sur deux de la barre appartenait à cette catégorie socioprofessionnelle (contre un sur trois dans le quartier et un sur quatre dans la commune). La proportion de chômeurs était par contre nettement plus restreinte que sur le quartier et la ville (8,5% contre 33,1% et 14%), alors que le nombre de Rmistes et allocataires parents isolés était sensiblement supérieur (catégorie qui comprend les chômeurs en fin de droit).

Revenus mensuels (86 ménages dont le revenu est connu) : Source : OPAC de Tours

< à 300€	2,3%
300 à 599€	32,6%
600 à 899€	32,6%
900 à 1499€	16,3%
1500 à 2299€	4,6%
2300 à 3000€	8,1%
> à 3000€	3,5%

Bénéficiaires de l'APL :

Barre Theuriet	Sanitas	Tours
69,9%	66%	38%

Source : INSEE RP99, OPAC de Tours, CAFIL

Ces observations sont à rapprocher des revenus de ces ménages : deux ménages sur trois avaient moins de 900€ de revenus mensuels (dont la moitié était en dessous du seuil de 600€) et les bénéficiaires de l'APL sont proportionnellement plus nombreux que dans le quartier et la commune (presque 70% contre 66% et 38%).

Locataires isolés : 59 foyers sur 93

	Barre Theuriet	Sanitas	Tours
Hommes seuls	14%	36,6%	48%
Femmes seules	22,6%		
Pères isolés	3,2%	26,8%	12%
Mères isolées	23,6%		6%

Source : INSEE RP99, OPAC de Tours

La proportion de locataires isolés était aussi nettement supérieure à celle du quartier et de la ville : si les personnes seules sont moins nombreuses (36,6% contre 48% aux échelles supérieures), le nombre de parents isolés est très important (plus du double de la proportion sur le quartier).

Taille des ménages et nombre d'enfants :

1 personne	38,7%
2 personnes	27,7%
3 personnes	16,5%
4 personnes	7,5%
5 personnes	3,2%
6 personnes	3,2%
7 personnes et plus	3,2%

Source : OPAC de Tours

Sans enfants	49,5%
1 enfant	21,5%
2 enfants	12,9%
3 enfants	8,6%
4 enfants et plus	7,5%

Selon les données de la CAFIL (logements occupés par un ménage percevant une allocation logement), le loyer moyen mensuel (hors charges) dans le quartier s'élevait à 204,5 € en 2000 soit 27% du revenu mensuel moyen par ménage (contre respectivement 252,76 € et 36,3% dans la commune ; 419,34 € dans l'agglomération). Le loyer moyen de la barre Theuriet est supérieur à celui du Sanitas avec 231,7 €.

Le taux d'allocataires logements dans cet immeuble est supérieur de 4 points à celui du quartier, de 32 point à celui de la ville, et de 14% à celui des quartiers du contrat de ville (56%).

6. Les conditions de relogement

Le relogement s'est semblé-t-il plutôt bien passé, compte tenu du nombre de foyers à reloger. L'OPAC de Tours avait mis à disposition de ces ménages une personne à mi-temps pour s'occuper de l'opération, et qui pouvait au choix aller voir les familles chez elles ou les recevoir lors de permanence au Centre de Vie, place Neuve. Selon cette personne et la plupart des personnes rencontrées, peu de cas ont nécessité un accompagnement social lourd.

A l'image de l'OPAC 37, l'OPAC de Tours a mis en place un dispositif facilitant les conditions matérielles de relogement :

- Transfert de dépôt de garantie ;
- Absence de caution simple ou solidaire demandée ;
- Prise en charge par l'OPAC des éventuelles régulations de charges ;
- Mise en place d'un plan d'apurement des éventuelles dettes locatives ;
- Prise en charge des frais de déménagement ;
- Prise en charge des frais de transfert ou d'ouverture des réseaux publics (électricité, gaz) ;
- Prise en charge des petits travaux d'emménagement dans le logement attribué.

7. La stratégie annoncée de relogement

Selon la technicienne rencontrée, la stratégie de relogement de l'OPAC de Tours repose sur la mise en place d'une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) afin de prendre en compte les besoins de chaque ménage, de faire des propositions adaptées à chaque cas et de mettre en place un éventuel accompagnement social.

Les relogements ont été en priorité proposés sur le quartier du Sanitas, dans le but de prendre en considération les questions liées à la scolarisation des enfants, à l'existence d'attaches familiales et de réseaux de solidarité entre les habitants.

Cette volonté est rendue possible par la capacité d'accueil de ce quartier qui connaît une vacance relativement importante puisque l'OPAC dénombrait 138 logements libres, dont 71 depuis plus de trois mois.

Par ailleurs, le niveau des loyers pratiqués dans les autres immeubles du Sanitas est en adéquation avec les possibilités financières des locataires.

L'OPAC de Tours a toutefois permis aux familles de se trouver en plus forte position de choix en leur proposant d'autres quartiers de la ville de Tours en fonction des besoins exprimés (rapprochement travail ou familial par exemple).

C. CONFRONTATION DES DEUX SITUATIONS

1. Des situations géographiques et démographiques différentes

Quoique n'étant pas dans des situations de crises importantes que peuvent connaître certains quartiers prioritaires, les deux terrains d'étude présentent des problématiques géographiques différentes, qui donnent aux bailleurs des stratégies d'intervention différentes.

Le quartier du Sanitas est, rappelons-le, situé au cœur de l'agglomération (« c'est un élément fort de ce patrimoine et un atout indiscutable pour la ville de Tours », rappelle Mme Bosch, 2^{ème} adjointe et chargée du logement), proche de toutes les commodités et transports collectifs, alors que le quartier de la Rabière est plus excentré. Pour autant et à l'encontre des a priori, la situation de stigmatisation de l'immeuble démolí / à démolir n'est pas dans le quartier excentré mais bien celle de la barre Theuriet.

Le quartier du Sanitas (10 000 habitants et 4900 logements en 1999) est plus important que celui de la Rabière (7750 habitants et 3300 logements), mais il représente une part moins importante de la population communale (8% contre 21%), ce qui peut en partie expliquer le positionnement plus marqué du maire de Joué-lès-Tours en faveur de la restructuration.

2. Une ampleur des opérations similaire et restreinte

Les opérations de démolition reconstruction de la Rabière (112 logements démolis à terme) et du Sanitas (126 logements à démolir) sont toutes les deux considérées comme étant

de faible ampleur en comparaison avec d'autres opérations du PNRU¹ (en tout, 389 logements ont été programmés sur la période 2000-2006 sur l'agglomération tourangelle). A titre de comparaison, le PNRU prévoit à terme la démolition de 2435 logements à Bourges et 2050 à Nancy. L'aspect quantitatif des choses ne suffit bien sûr pas à expliquer la démarche poursuivie pour chaque projet, mais il est certain que les quartiers prioritaires de l'agglomération ne rencontrent pas de crises comparables à ceux des agglomérations précitées. La configuration de la ville et l'évolution donnée à l'urbanisation dans les années 1960 et 1970 ont fait que les quartiers dits « sensibles » restent relativement bien intégrés au fonctionnement de la ville.

L'intervention sur ces quartiers ce fait donc parcimonieusement et dans les meilleures conditions possibles. La démolition de la barre Theuriel est la seule que connaîtra a priori la ville de Tours et la restructuration de la Rabière se fait en plusieurs phases.

Cependant, il semblerait que les bailleurs sociaux et leurs techniciens ne prennent pas en compte toute la mesure de ce que peut signifier la démolition d'un immeuble pour des habitants qui y logeaient depuis de nombreuses années voir plusieurs décennies. Ils ont toujours gardé un point de vue technique et logistique vis-à-vis du relogement, alors que les habitants rencontrés faisaient preuve d'une sensibilité importante quant aux évènements survenus.

3. Des démarches distinctes

La démarche poursuivie dans chacune des opérations est différente, ce qui est à imputer à des situations de départ et des contextes singuliers.

L'opération de démolition de la Rabière s'est effectué dans un contexte que l'on pourrait qualifier de serein, dans le sens où la population et les immeubles du projet n'étaient pas stigmatisés comme posant problème au sein du quartier, comme c'était le cas dans le quartier du Sanitas. Cette opération correspond donc complètement au troisième cas de figure, où la démolition sert la restructuration et l'image du quartier. Certains des habitants, dont Mme B. et M. D., trouvaient même que les appartements qui ont été démolis étaient de très

¹ Programme National de Rénovation Urbaine

bonnes qualité et éprouvent une certaine incompréhension quant au fait qu'on démolisse des logements habitables alors que certains en auraient besoin.

Par opposition, l'opération de la barre Theuriet correspond plutôt aux deux premiers types de démolitions. L'immeuble n'était plus en adéquation avec les besoins actuels, notamment de sécurité (structure des paliers en coursives), et était complètement dévalorisé. Il en est ressorti une situation de vacance structurelle, les demandeurs de logement ne voulant pas être logés dans cet immeuble. S'en suit inévitablement une dégradation du climat et un sentiment qui s'est retrouvé dans tous les entretiens d'abandon ou du moins de moindre intérêt de la part de l'OPAC de Tours.

4. La communication autour du projet et la participation des habitants

Les plans de communication semblent à ce jour très différents l'un de l'autre, mais la démolition de la barre Theuriet dans les mois à venir devrait combler certaines des distinctions. En effet, la différence d'avancement des deux opérations induit une différence de traitement dans les médias : il est toujours plus facile de présenter des projets qui sont relativement avancés ou qui ont tout du moins débuté, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'une opération suscitant l'émotion des habitants du quartier. Il semblerait que le plan de communication de la mairie de Tours prendra donc de l'ampleur d'ici quelques mois (juste après la démolition) et qu'un dossier dans Tours Info sera consacré à ce sujet. La différence d'ampleur des plans de communication devrait donc s'estomper.

Par contre, il y a une distinction notable d'implication politique et semble-t-il d'enjeu quant à l'image du maire. En effet, les deux opérations ne sont pas portées sur le plan de la communication par des personnes « homologues » au sein de la municipalité : le projet de la Rabière est totalement assumé par le maire de la ville, M. Le Breton, alors que l'opération du Sanitas semble être plutôt portée par A. Bosch, adjointe au maire chargée du logement (ce qui soutient une certaine logique).

Une des raisons de cette différence repose sur le fait que Tours et Joué-lès-Tours ne sont pas comparables sur le plan de la taille, de la gestion, et donc du « poids » politique de leurs élus, qui ne trouve pas un enjeu électoral sur le même type de projet. Par ailleurs, Joué-lès-Tours étant historiquement une ville populaire (avec l'installation des grandes industries), le maire s'implique probablement plus dans des projets « de terrain ».

La mobilisation des habitants est par contre beaucoup plus mise en avant dans la communication du projet du Sanitas que dans celui de la Rabière (ce qui est vérifié par la plus grande attention qui a été accordée à l'accompagnement social). Cette plus grande implication dans la démocratie participative peut être imputée au fait que Tours est une « grande » ville qui, pour rester dans la course à l'image des agglomérations, a déjà instauré cet objectif dans sa gestion avec, notamment, les conseils consultatifs de quartiers. En tout état de cause, il semblerait que cette mobilisation des habitants tienne plus de l'effet d'annonce que d'une réelle participation dans la mesure où, dans les faits, peu s'investissent (mais il s'agit là de la problématique générale de la démocratie participative...).

5. Mode d'intervention et accompagnement social

L'accompagnement social avait été annoncé dans les deux projets d'opération, mais cette annonce n'a pas été suivie d'effet.

L'OPAC de Tours a mis à disposition des habitants une personne à mi-temps, qu'ils pouvaient rencontrer au centre de vie ou chez eux à leur convenance. Cette personne n'a cependant pas tenu sa permanence très longtemps étant donné que peu d'habitants venaient à sa rencontre dans ce cadre.

Dans le cadre de l'opération de la Rabière, une personne de l'OPAC 37 a rendu visite à chacun des locataires, et les autres rendez-vous s'effectuaient à l'agence du bailleur. Aucun accompagnement social supplémentaire n'a été envisagé ou mis en place, seules les questions de logement étaient abordées.

Même si l'OPAC de Tours a fait un effort supplémentaire, ce qui nous a permis de mieux cerner la population, les cas spécifiques de trouble de voisinage, de comportement etc. n'ont pas suscité de réaction de type accompagnement social à proprement parler (suivi spécifique de la famille par un travailleur social dans un but de réinsertion - professionnelle, éducative, sociale, etc. - par exemple).

Un seul cas semble avoir été traité en ce sens dans la barre Theuriet : une personne vivant seule n'avait plus de passeport ni de titre de séjour et elle n'osait plus faire les démarches nécessaires à l'obtention d'un nouveau titre de séjour. Sans papier depuis un certain temps, l'opération de relogement lui faisait donc craindre une expulsion du territoire français. L'OPAC de Tours a accompagné cette personne dans ses démarches auprès de la préfecture et elle a pu signer un nouveau bail.

D. CONCLUSION DES ETUDES DE CAS : LA MARGE DE MANŒUVRE ET LES STRATÉGIES DE RELOGEMENT

Faute de matière à analyser, toutes les stratégies de relogement des bailleurs sociaux en terme de mixité sociale dans ces opérations de démolition reconstruction ne peuvent être mises en avant. Au-delà de l'opacité conséquente qui règne sur les stratégies de peuplement des bailleurs et par manque de temps pour analyser finement les destinations des relogés, la liste ne saurait être exhaustive. Cependant, il est ressorti de cette recherche un certain nombre de stratégies communes aux deux bailleurs, que l'on peut d'ors et déjà mettre en avant.

1. Le contentement des locataires

La première des stratégies des bailleurs sociaux, et de loin la plus importante, est la recherche du contentement du plus grand nombre de locataires. En effet, il semblerait que les besoins et attentes de chaque ménage aient été entendus par les OPAC, et que plusieurs propositions aient été faites en cas de mécontentement. Par exemple, deux locataires de la barre Theuriet ont eu le souhait de rester voisines après le relogement et l'OPAC de Tours a fait en sorte que ce soit possible. Une autre famille avait formulé la demande d'être relogée dans un pavillon, ce qui a pu être réalisé. Une autre personne, dont les revenus dépassaient les plafonds mais qui était bientôt à la retraite, a pu obtenir une dérogation sollicitée auprès du préfet par l'OPAC (ce qui rejoint par ailleurs le point suivant). Dans un registre un peu plus utopique, un locataire de la Rabière aurait voulu, avec l'accord de tout le voisinage, que la cage d'escalier entière soit relogée dans le même immeuble, requête qui n'a bien sûr pas pu être prise en compte.

Globalement, le bilan semble très nettement positif pour les deux opérations de relogement, à quelques exceptions près. Même si cela est peu représentatif de l'ensemble, tous les ménages rencontrés ont exprimé une satisfaction, plus ou moins nuancée par l'obligation qui leur a été faite de quitter un logement dans lequel ils avaient parfois fait leur vie.

2. Application du concept de mixité sociale et nécessité de rentabilité

L'application du concept de mixité sociale s'oppose concrètement à l'orientation politique des bailleurs sociaux qui veut aujourd'hui qu'ils soient rentables : il est actuellement admis et affiché que les locataires entrants doivent être en premier lieu solvables et avoir des garants pour pouvoir passer la commission d'attribution et intégrer ce parc dit « social ». Les populations les plus défavorisées ne pouvant satisfaire à ces critères de sélection sortent du parc HLM pour se retrouver dans le parc privé dégradé ou dans des logements gérés par des association type FICOSIL d'intégration par le logement (qui est en fait soustraite aux bailleurs sociaux faisant partie du conseil d'administration). Un technicien de l'OPAC 37 décrivait même le locataire idéal en entrée comme un « étudiant en fin d'études qui rentre encore dans les plafonds de revenus et qui sera par la suite nettement solvable », voire au dessus des plafonds, et ajoutait qu'une personne de ce profil n'avait normalement pas de problème pour intégrer le parc du bailleur.

3. La recherche d'une justice interne

Il est ressorti des entretiens avec les techniciens des bailleurs que, dans le cadre de la gestion du peuplement de leur patrimoine, une certaine justice interne soit recherchée, « punissant » par là les « mauvais » locataires. Ainsi, le discours de la technicienne en charge du relogement des habitants de la barre Theuriet : « vous comprenez, on ne peut pas reloger les personnes à problèmes (surtout ceux qui ont des problèmes de comportement, de voisinage) dans des logements convoités de type pavillon ou même petit collectif... il y aurait une incompréhension des « bons » locataires, et ils auraient raison ». Cependant, le responsable de l'agence de la Rabière reconnaît que cette gestion concentre les problèmes, notamment parce que « ces personnes, dans la logique, devraient être isolées pour ne pas importuner les voisins ». Il semblerait donc, vu la retenue qui était de mise sur certains sujets et la facilité d'élocution sur ce sujet (qui est revenu à plusieurs reprises) que ce type de gestion soit totalement admis. Il nous a été rapporté par exemple le cas d'une famille dont le fils « occasionnait des troubles importants » qui aurait voulu rester sur le quartier du Sanitas et qui a volontairement été orientée sur un appartement des rives du Cher : « nous ne pouvions accepter de les satisfaire ». Dans ce genre de cas, il semblerait que le bailleur ait accès à des données personnelles et confidentielles (sur les causes d'un divorce, les occupations des

enfants lorsqu'ils n'ont pas cours, etc.) auxquelles il ne devrait pas avoir accès. Cela souligne un problème de légalité de ce genre d'enquête intrusive et le partage de données entre les différents interlocuteurs d'un même ménage (réservataire, association pour soutenir les démarches, assistante sociale...).

Il est certain que la gestion des locations ne va pas sans confronter ses opérateurs à des dilemmes auxquels il faut concrètement répondre. Cependant, si le respect de la tranquillité de chacun rentre dans le champ de compétence des bailleurs, il n'en est pas de même pour ce qui est de la sanction du comportement de certaines personnes.

4. L'abandon du droit de réservation par la préfecture au profit des municipalités et des organismes HLM

Les politiques d'attributions jouent aussi un grand rôle dans les stratégies de relogement que peuvent développer les bailleurs. Ce domaine mériterait une étude largement approfondie à lui seul puisqu'il reste à ce jour encore opaque. Cependant, selon des travailleurs sociaux et des professionnels de l'habitat locaux, le dispositif de réservations préfectorales pour les plus démunis ne fonctionne pas ou très mal en Indre-et-Loire et que ce droit ait été « confié » à la bonne gestion des municipalités et des organismes HLM. Cet état de fait ne va bien sûr pas dans le sens d'une plus grande mixité sociale au sein du parc HLM puisque une fois encore les dossiers des plus défavorisés, qui devraient être imposés aux bailleurs par la préfecture, ne trouvent pas leur place en commission d'attribution. Ce droit de réservation correspondant à un nombre de logements et non pas à des logements nommés, il est impossible de savoir combien sont utilisés à ce titre et combien restent disponibles.

5. La mixité sociale, l'image et la préservation des « secteurs équilibrés »

La stratégie la plus globale et sous-jacente à toutes les décisions de relogement est la préservation de « secteurs équilibrés » ou pressentis comme tels à l'intérieur même d'un quartier, d'un patrimoine ou d'une commune, la notion d'équilibre étant éminemment subjective. Il s'agit en général des petits collectifs ou individuels, bien intégrés au tissu urbain. Ce sont aussi des parties du parc dont les types de logements sont plus variés, plus

neufs et qui sont plus proches des services (comme la résidence Brennus quartier Tonnelé qui est composée de logements neufs, ou encore les quartiers Voltaire et les Amandiers, situés en plein centre ville de Tours).

Ces secteurs à « préserver » sont bien souvent moins accessibles au familles de plus de trois enfants et aux immigrés. Nous touchons ici un autre point, celui de l'image recherchée par les bailleurs pour leur parc de logement, l'image renvoyée par les locataires et par l'influence de leur couleur de peau sur cette dernière. Cela renvoie à une forme de racisme « rampant », où le bailleur anticipe des réactions intolérantes envers les enfants, xénophobes ou racistes de la part de ses locataires et futurs locataires, mettant en œuvre une politique de discrimination. Il est bien entendu que cette stratégie n'est jamais énoncée comme telle mais l'est sous la forme « préservation de quartiers ou résidences équilibrées », ce qui semble aussi favorisé par l'absence de grand logements dans ces secteurs.

CONCLUSION GENERALE

Quinze ans après son inscription à l'agenda politique avec le vote de la Loi d'Orientation pour la Ville, la recherche d'une plus grande mixité sociale pose toujours question. Les objectifs d' « équilibre social » des quartiers, d' « intégration par la proximité spatiale » sont aujourd'hui remis en cause par de nombreux chercheurs. Et ce d'autant plus que la mise en œuvre n'étant pas aujourd'hui définie clairement, des dérives sont observées quant à l'attribution des logements sociaux : le principe de mixité permet à certains acteurs politiques du logement (élus locaux et organisme HLM) de justifier habilement des pratiques discriminatoires, souvent à caractère ethnique.

Deux courants de critique peuvent ainsi être définis chez les experts de la question : ceux qui s'en tiennent à la dénonciation de l'usage nuisible qui est fait de ce principe, quand d'autres contestent la valeur elle-même, obstacle à l'affirmation sociale des couches populaires, marquant ainsi le rôle de la recherche en sciences sociales - qui est de dévoiler le sens caché des logiques sociales et institutionnelles.

Au-delà de ces différentes acceptations, parler et débattre de mixité sociale ne revient-il pas à occulter le véritable problème qu'est l'insuffisance de logements sociaux par rapport aux besoins ? Il semblerait que ce débat accorde une trop grande importance à la question « où doit-on construire les logements sociaux ? » alors que la mixité sociale, dans une certaine mesure, devrait être un choix. Dans l'état actuel des choses, la mixité sociale s'apparente plus à seuil de tolérance des populations vraiment défavorisées qu'à une réelle volonté de liberté de choix et de diversité urbaine.

La définition même de la mixité sociale est ambiguë puisque son évaluation dépend des critères utilisés. Les revenus et les catégories socioprofessionnelles sont les critères les plus couramment utilisés et sans doute aussi les plus faciles d'accès, mais l'âge, le niveau de formation, la composition familiale et les origines ethniques sont aussi des critères intéressant à étudier dans ce cadre-là. Restent bien sûr les valeurs républicaines qui défendent l'égalité et

donc la non-discrimination, et qui par là complexifient l'accès à certaines données (origines et religion notamment).

Cette recherche a aussi mis en évidence les différentes acceptations de la mixité sociale selon le statut dans la chaîne du logement. Ainsi, il est ressorti des entretiens que les élus et décideurs placent clairement la mixité sur le plan des revenus et CSP, alors que les techniciens de la politique de la ville ne cherchent pas à définir ce principe puisqu'ils n'en voient pas l'intérêt et même s'en méfient, et que les habitants ont eux une vision très mixte et variée de leur quartier, d'un point de vue plus ethnique (la précarité ne rentrant pas en ligne de compte).

La politique de rénovation urbaine et la loi Borloo pose d'autres questions. Certes cette loi marque une certaine innovation sur des points tels que l'inscription du principe de réduction des inégalités sociales et territoriales dans une loi d'orientation et de programmation, de l'extension du principe de la faillite civile à l'ensemble du territoire national pour les familles surendettées et l'annonce d'un plan quinquennal d'investissement. Pour autant, le texte donne aussi le sentiment d'un déséquilibre entre d'un côté, la rénovation urbaine et le développement économique qui auraient un traitement de faveur et, de l'autre, le traitement social qui serait délaissé. Il laisse croire à un certain désengagement de l'Etat vis-à-vis des politiques sociales locales, sous la forme d'une délégation vers les municipalités et les autres collectivités, qui ont peu de moyens. L'histoire montre pourtant que les transformations physiques n'ont pas mécaniquement des effets sociaux.

Par ailleurs, le choix affirmé d'un retour du principe de la géographie prioritaire et d'une discrimination positive interroge : la politique de la ville ne saurait se réduire aux seules Zones Urbaines Sensibles, l'agglomération devenant une des échelles territoriales pertinentes en matière d'habitat, de développement économique et de cohésion sociale. De plus, les périmètres des ZUS, établis en 1995, mériteraient au moins d'être actualisés.

P. Braouzec (député-maire de Saint Denis), A. Bertho et M. Rafatdjou résument bien dans un article de L'Humanité (« Changer le peuple ? », 23-10-2003) l'interaction entre le principe de mixité et les opérations de démolition reconstruction : « Peut-être faut-il aujourd'hui parfois détruire pour faire la ville sur la ville. Mais il faut avant tout construire, tant le besoin de logement social est criant. Construire partout, non dans un objectif de "rééquilibrage" de la pauvreté entre les villes, mais, comme le propose la loi sur la solidarité et

le renouvellement urbain, pour avancer vers ce que serait une véritable liberté de choix de résidence et de lieu de vie ».

Sur le plan méthodologique, nombreuses sont les améliorations et approfondissements à apporter qui découlent des difficultés à obtenir les informations. Il faudrait tout d'abord mener une analyse comparative sur un plus grand nombre d'études de cas, avec des acteurs et des bailleurs plus diversifiés, ce qui permettrait de tirer des conclusions plus générales. Par ailleurs, les stratégies de relogements étant difficilement avouables pour les élus locaux et les bailleurs, une investigation plus approfondie auprès des habitants, de leur profil et des situations de relogement permettrait une analyse plus quantitative qui pourrait aboutir à une évaluation des effets sur la mixité sociale d'une part de la démolition et d'autre part du relogement.

Les conclusions apportées à ce stade de la recherche sur les stratégies de relogement des bailleurs sociaux dans les opérations de démolition reconstruction de la Rabière et du Sanitas ne sont pas assez solides pour prétendre à une quelconque universalité. Pour autant, cette analyse aboutit à des stratégies identifiables, qui se limitent donc aux deux cas étudiés.

Même si cela peut paraître évident, les bailleurs sociaux cherchent avant tout le contentement de leurs locataires, et ce avec un bilan très largement positif. Mais au-delà de ce constat, la mise en œuvre du principe de mixité sociale est confronté à la « nécessité » de rentabilité de ces organismes, ce qui les amène à favoriser de plus en plus l'attribution de logement à des personnes solvables et présentant des garanties, alors que les plus défavorisés se trouvent exclus de ce système. Ce point est conforté par un abandon constaté du droit de réservation préfectoral en faveur des plus démunis au profit des municipalités et organismes de logements sociaux, ce qui renforce l'opacité du dispositif d'attributions.

S'ajoute à cela une stratégie de « justice interne » en cas de relogement qui veut que le bailleur répond positivement aux attentes des « bons » locataires et ne peut le faire pour les « mauvais » (ménages amenant des troubles de voisinage ou ayant des impayés). Cette politique interne va de paire avec une autre stratégie qui cherche la « préservation de secteurs équilibrés », et par là celle de l'image de ces dits secteurs, qui supporte souvent mal la venue de familles nombreuses et/ou d'immigrés (ces secteurs dits équilibrés étant en général les mieux situés et ne disposant de toutes façons pas de logements de grande taille). Ces stratégies, qui rappelons-le, se restreignent aux deux cas étudiés et dans les limites de la méthode utilisée, permettent donc de confirmer notre hypothèse de départ qui était que « les

bailleurs sociaux recherchent une plus grande mixité sociale au sein de leur parc, mais au détriment des plus défavorisés ». Cette affirmation mérite cependant d'être complétée par le manque relatif de marge de manœuvre des bailleurs, qui sont engagé dans un jeu d'acteurs et une démarche dont ils ne maîtrisent pas tous les tenants. La nécessité de rentabilité et la logique de marché qui ont remplacé la notion de service public aux plus défavorisés ne sont pas pour aller dans le sens d'une plus grande solidarité.

La question du logement social, à Tours comme ailleurs, reste une des questions prépondérantes de l'urbanisation future. La recherche d'une plus grande mixité sociale répond au principe louable d'égalité, mais il semble cependant que ce débat élude les véritables questionnements à venir. A l'idéal de mixité, ne pourrait-on substituer un idéal de mobilité et d'égalité d'accès au logement, à la ville, à l'emploi et aux services ? Aux mots d'ordre « nettoyer les cités » de M. Sarkozy et « casser les ghettos » de M. Borloo, ne pourrait-on pas substituer une réflexion sur la véritable urgence qu'est la lutte contre la pauvreté (et non contre les pauvres) et la précarisation (problématique dépassant largement le champ d'intervention de l'urbanisme) ? Dans le domaine du logement, il semble urgent de refonder et de clarifier les politiques d'attribution, leurs objectifs et leurs critères, le logement social étant la clé de voûte du système de solidarité locale et nationale.

GLOSSAIRE

APL	Aide Personnalisée au Logement
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
CIL	Caisse Interprofessionnelle du Logement
CSP	Catégories SocioProfessionnelles
DSQ	Développement Social des Quartiers
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HVS	Habitat et Vie Sociale
LOV	Loi d'Orientation sur la Ville, dite loi « Besson » (1991)
Loi SRU	Loi relative à la « Solidarité et au Renouvellement Urbain » (13-12-2000)
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PLA	Prêt Locatif Aidé
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
POS	Plan d'Occupation des Sols
POPS	Protocole d'Occupation du Patrimoine Social
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SEM	Société d'Economie Mixte
ZEP	Zone d'Education Prioritaire
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité
ZUS	Zone Urbaine Sensible

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ASSERAY D., CHALON C., GENESTIER P., HARBURGER S., LORDEMUS N., 1997, *Autour du pacte de relance, « Favoriser la mixité sociale dans l'habitat »*, éd. Profession Banlieue.
- BAILLAIN R., BENGUIGUI F., 2004, *Mettre en œuvre le droit au logement*, éd. La documentation française.
- BOURGEOIS C., 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, éd. L'Harmattan.
- CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*, éd. Anthropos.
- CHOAY F., 1965, *L'urbanisme, Utopies et réalités, une anthologie*, éd. Le Seuil.
- CHOFFEL P., DELATTRE, E. 2002, *Effets locaux et urbains sur les parcours de chômage*, THEMA.
- DOUZELOT J., 2001, *Faire Société*, éd. Seuil.
- FIJALKOW Y., 2002, *Sociologie de la ville*, éd. La Découverte, coll. Repères.
- FLAMAND J.P., 1989, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, éd. La Découverte.
- FORTIN J.P., 2000, *Les grands-ensembles, L'espace et ses raisons*, éd. PUCA.
- GEINDRE F., 1993, *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, rapport au Commissariat général au plan, La Documentation française.
- GRAFMEYER Y., 1994, "Regards sociologiques sur la ségrégation", in BRUN J. et RHEIN C., *La Ségrégation dans la ville*, L'harmattan,
- GRENIER C. (coordonné par), *Renouvellement urbain, Enseignement de 15 opérations de démolition/reconstruction, tome 1, analyse globale et thématique*, éd. Certu, 2004.
- HAUMONT N., LEVY J.P. (sous la direction de), 1998, *La ville éclatée, Quartiers et peuplement*, éd. L'Harmattan.
- LIPATZ J-L., 2002, *Les ZUS dans leur environnement*, INSEE, Contribution au groupe de travail CAE, Miméo.
- MADORE F., 2004, *Ségrégation sociale et habitat*, éd. Presses universitaires de Rennes.
- MATTEI M.F., PUMAIN D. (coordonné par), 2003, *Données urbaines*, éd. Anthropos-INSEE.
- MAURIN E., 2004, *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, éd. Seuil, coll. « La République des idées ».
- MERCADAL G., 1998, *Intégration et logement social*, in N. MAY, P. VELTZ, J. LANDRIEU et T. SPECTOR (Dir.) *La ville éclatée*, éd. de l'Aube.

- MONDADA L., 2000, *Décrire la ville, La construction des savoirs urbains dans l'interaction et dans le texte*, éd. Anthropos.
- ORFEUIL J.P., 2000, *stratégies de localisation. Ménages et services dans l'espace bain*, La Documentation française.
- PIRON O., 2001, *Renouvellement urbain. Approche systémique*, éd. PUCA.
- SELOD H., 2003, *la mixité sociale et économique*, éd. CREST.
- TEVANIAN P., 2003, *Ministère de la peur. Réflexions sur le nouvel ordre sécuritaire*, éd. 'Esprit frappeur.
- TISSOT S., 2005, *Le développement social urbain : un travail social pacifié ?* In ION J. (dir.). *Le travail social en débat(s)*. éd. La Découverte.
- VIGOUR C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales*, éd. La découverte, coll. Guides Repères.
- WASMER E., ZENOU Y., 2002, *Ségrégation urbaine, logement et marchés du travail*, d. Ecares.

ARTICLES

- Yves BAREL, 1990, « Le Grand Intégrateur », Revue Connexions, n°56.
- BEHAR D., Mixité, « Mobilité, Pour quelle cité, Plaidoyer pour une mixité revisitée », fondation n°13, oct.2001.
- BEHAR D., EPSTEIN R., « Sécession urbaine : un mythe démobilisateur », Le Monde du 3 juillet 1999.
- BISSUEL B., « Le principal outil de mixité sociale joue sa survie au Sénat », Le Monde du 13 nov. 2002.
- BISSUEL B., « Mixité sociale : des centaines de communes n'appliquent pas la loi », Le Monde du 21 sept. 2004.
- BRAOUZEC P., BERTHO A., RAFATDJOU M., « Changer le peuple ? », L'Humanité du 23 octobre 2000.
- CHAMBOREDON J.C., LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », Revue Française Sociologique, jan.- mars 1970.
- CHEBAH L.L., CUSET Y., « La politique d'intégration, Entre spécifique et droit commun », Hommes et migrations n°1203, nov. 1996.
- DESCHAMPS E., « La notion de « mixité sociale » dans le champs normatif », 2003, ADEF, 1^{er} trim. 2004.
- DONZELOT J., « La nouvelle question urbaine », Revue Esprit n°11, nov. 1999.
- LELEVRIER C., « La mixité sociale et les politiques urbaines », Dossier : pourquoi les villes sont-elles en crises ?, Revue Passage n°109-110, 2001.
- POY C., « Faut-il sacrifier ces tours ? », L'Humanité du 8 avril 2005.
- ZITOUNI F., « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », AJDA, oct. 2003.

- Dossier « Mixité », Revue Urbanisme n°340, jan. Fév. 2005.
- « Politique de la ville : ce que prévoit la loi Borloo », Gazette des Communes du 25 août 03.

EMOIRES DE RECHERCHE, RAPPORTS ET ETUDES

- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours et Tour(s)plus, « Portraits de quartier », Sanitas-Rotonde et La Rabière, mai 2004.
- AUBREE L., les dynamiques de peuplement dans le parc locatif social, Lille, thèse obtenue en déc. 2004.
- CERTU, Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine. Enquête sur la mise en œuvre des principes de la loi d'orientation pour la ville (LOV), mars 2004.
- FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J. et C. RHEIN, Ségrégation urbaine et intégration sociale, Rapport du Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, Paris, 2003.
- HENRY G., Le Grand Projet de Ville de l'agglomération de Tours : de la politique de la ville à l'intercommunalité, mémoire de fin d'études, IEP Rennes, 2004.
- MARQUET C., La mise en œuvre de la mixité sociale : ses moyens et lieux d'expression à Chinon, Tours, Rapport de stage CESA, 2000.
- SUEUR J-P., *Demain la ville*, rapport à Martine AUBRY, février 1998.

TEXTES JURIDIQUES

- Loi n°90-449, dite loi Besson du 31 mai 1990,
- Loi n°91-662, dite loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991,
- Loi n° 95-74, dite loi « diversité de l'habitat » du 21 janvier 1995,
- Décret n° 96-979 du 30 octobre 1996,
- Loi n° 96-987, dite loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996,
- Loi n° 98-657, dite loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998,
- Loi n° 2000-1208, dite loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000,
- Loi n° 2003-710, dite loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.

TES INTERNET (AOUT 2005)

- www.acadie-reflex.org
- www.agglo-tours.fr
- www.datar.gouv.fr
- www.gridauh.univ-paris1.fr
- www.indre-et-loire.pref.gouv.fr
- www.i.ville.gouv.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.legifrance.gouv.fr
- www.ville.gouv.fr
- www.ville-joulestours.fr
- www.urbamet.fr
- www.urbanisme.equipement.gouv.fr

ANNEXES

.annexe 1 : Classification chronologique des dispositions juridiques relatives à la mixité sociale (extrait de DESCHAMPS E., *La notion de « mixité sociale » dans le champ normatif*, 2003) ;

.annexe 2 : Carte du Grand Projet de Ville de l'agglomération tourangelle ;

.annexe 3 : Projet de Transport Collectif en Site Propre de l'agglomération tourangelle ;

.annexe 4 : Article paru dans la Nouvelle République le 22 mai 2003, « Démolitions à la Rabière»;

.annexe 5 : Article paru dans la Nouvelle République le 5 mai 2003, « Une barre vouée à la démolition » sur la barre Theuriet ;

.Annexe 6 : Article paru dans Tours Infos n°57, octobre 2004, « Faut-il tout casser pour résoudre les problèmes ? ».

Annexe 1

Classification chronologique des dispositions législatives relatives à la mixité sociale (extrait de DESCHAMPS E. La notion de « mixité sociale » dans le champs normatif, 2003, ADEF) :

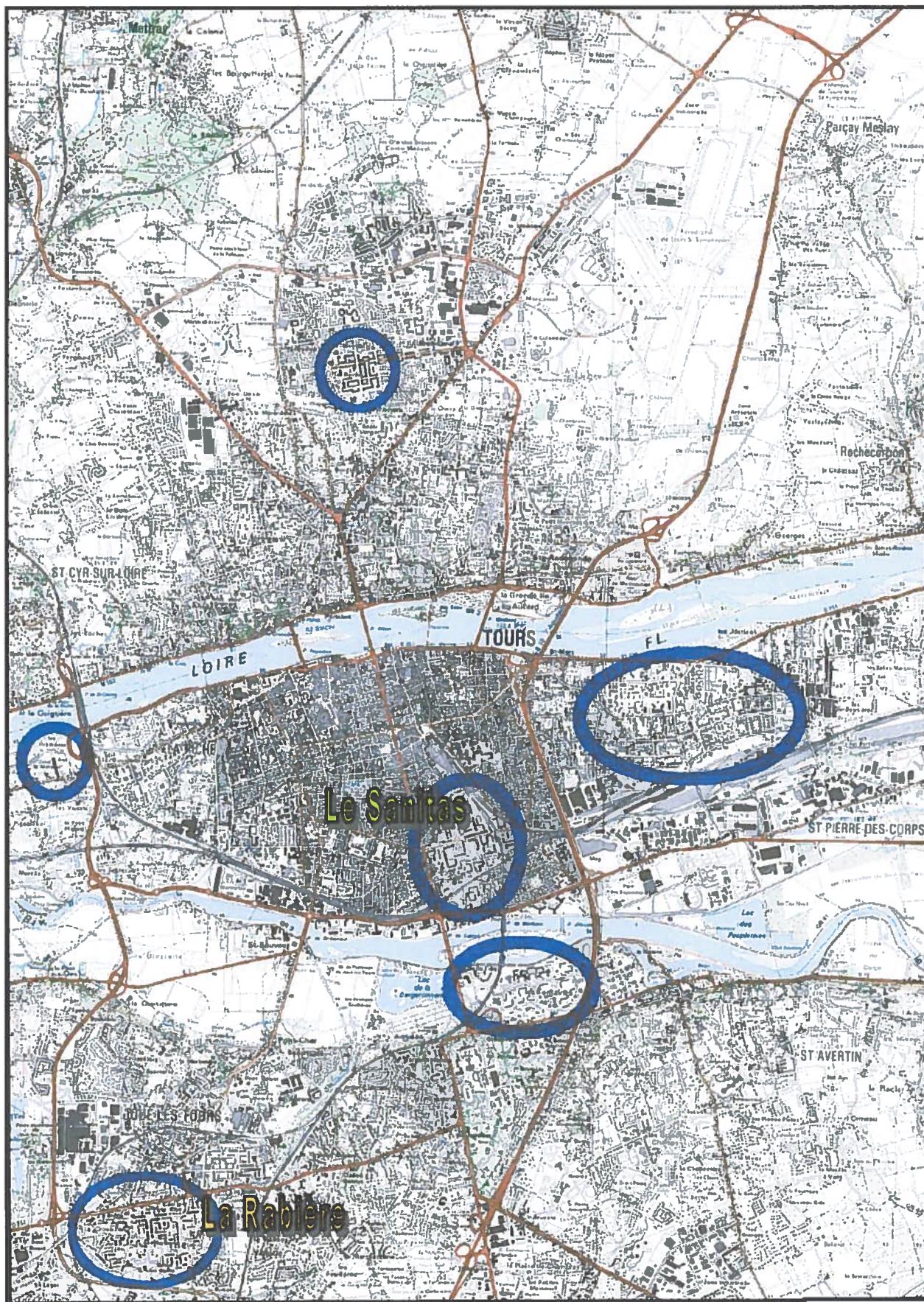
Textes	Dispositif	Texte codifié ou non codifié
Décret n° 86-670 du 19 mars 1986	Pour l'établissement du règlement départemental d'attribution : respect de « la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier ».	R. 441-6 CCH
Loi du 31 mai 1990 Droit au logement	Champ d'application du DPU : dans les communes ayant moins de 20 % de logements sociaux, ne sont pas soumis au DPU les immeubles dont l'allégnation est agréée par le préfet de département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux.	L. 213-1-f abrogé
Art. 14		
Art. 15-III	En l'absence de PQS : désignations préfectorales des personnes prioritaires « au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département. »	L. 441-2 CCH abrogé
LOV du 13 juillet 1991 Art. 1 ^{er}	Définition de la mixité sociale : « Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ».	Non codifié
Art. 5	Principes généraux d'élaboration des documents d'urbanisme : « ... assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources... ».	L. 110 CU
Art. 12-II	La politique d'aide au logement : elle favorise « une offre de logements, qui par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation ».	L. 301-1 CCH
Art. 13	Elaboration PLH : Le représentant de l'Etat porte à la connaissance de l'EPCI « toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée ».	Art. L. 302-2 CCH
Art. 16, 17 et 43	Financement du logement social : institution de la participation à la diversité de l'habitat (PDH)	L. 332-17 à 332-27 CU abrogés L. 333-3 (deux derniers alinéas) abrogés
Art. 20	Programme de référence : il tient compte « des objectifs et principes de diversité de l'habitat » fixés par la LOV.	L. 300-5 CU abrogé
Art. 21	OPAH : Elles sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux. La convention précise les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants.	L. 303-1 CCH
Art. 23	Programme de référence dans les anciennes ZUP : il tient de cadre aux actions ou	L. 123-11 CU abrogé

	opérations d'aménagement visant la diversification de l'habitat.		L. 127-1 et 127-2 CU
Diversité de l'habitat	Dépassagement de COS de 20 % en faveur du logement social		L. 301-3-1 CCH modifié
Art. 10	Art. 13 Limitation de la construction sociale dans les communes possédant plus de 35 % de logements sociaux (initialement 40 %).		L. 441-3 CCH modifié
Loi du 4 mars 1996 Supplément de loyer de solidarité Art. 1 ^{er} -III	Supplément de loyer de solidarité		
Loi du 14 novembre 1996 Pacte de relance pour la ville Art. 1 ^{er}	Finalités de la politique de la ville : « les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ».		Non codifié
Art. 29	Il est précisé que les PLH poursuivent la mixité sociale.		L. 302-1 CCH
Loi du 29 juillet 1998 Lutte contre les exclusions Art. 33	La définition des PDA fait référence à la mixité sociale des villes et des quartiers.		Art. 4 loi Besson Non codifié
Art. 55	Attributions des organismes HLM : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».		L. 411 CCH
Art. 56	Institutions et règles relatives à l'attribution des logements HLM : PDA, RDA, ACD, CIL, bassin d'habitat		L. 441 à 441-1-6 CCH
Loi du 13 décembre 2000 SRU Art. 1 ^{er}	Dispositions communes aux SCOT et aux PLU : « Les SCOT et les PLU... déterminent les conditions permettant d'assurer... 2° la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural... »		L. 121-1 CU
Art. 3	SCOT : ces schémas définissent les objectifs relatifs à « l'équilibre social de l'habitat » (cf. alinéa 1 ^{er} et 4).		L. 122-1 et s. CU
Art. 4	PLU : ils précisent les besoins répertoriés en matière d'équilibre social de l'habitat ; des servitudes peuvent être instituées pour réservier des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.		L. 123-1 et L. 123-2 CU
Art. 23	Parmi la liste des opérations d'aménagement : le renouvellement urbain		L. 300-1 CU
Art. 28	Etablissements publics fonciers		L. 324-1 et s. CU
Art. 55	PLH pour les grandes agglomérations : obligation de construction sociale pour les communes ayant moins de 20 % de logements sociaux.		L. 302-5 et s. CCH
Art. 64	Interventions en faveur du logement social : les communes et les EPCI doivent par leurs interventions foncières, leurs actions ou opérations d'aménagement, ou leurs subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers.		L. 2254-1 CGCT
Art. 70	La décision d'agrément pour la construction, reconstruction, extension, changement d'utilisation de locaux servant à des activités industrielles, commerciales,		L. 510-1 CU

	<p>professionnelles... doit prendre en compte les orientations définies par la politique de la ville relatives notamment au développement du logement social et de la mixité sociale.</p>	
Art. 145	<p>Dispositions générales relatives aux HLM : « Au titre de la mission d'intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, les organismes HLM peuvent exercer les compétences d'aménagement, d'accession et de prestations de services ».</p>	L. 411-2 CCH
Art. 145	<p>Les attributions des locaux commerciaux en pied des immeubles HLM : elles se font en tenant compte des objectifs de mixité urbaine et de mixité sociale du quartier ou de l'arrondissement où les immeubles se situent.</p>	L. 411-7 CCH
Art. 148 et 149	<p>Compétences des OPAC et des SAHLM : réalisation, acquisition, amélioration de logements en vue de leur vente à des personnes de ressources modestes pour mettre en œuvre des objectifs de renouvellement urbain et de mixité sociale prévus dans les contrats de ville ; prestations de services pour des opérations ou des actions de nature à favoriser l'insertion sociale des personnes et la mixité urbaine et sociale des villes.</p>	L. 421-1 et 422-2 CCH
Art. 191	<p>Établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais : contribution du patrimoine immobilier à la mixité de l'habitat.</p>	Non codifié
Loi du 11 juillet 2001 Mayotte Art. 23	<p>Le PADD de Mayotte définit des orientations fondamentales respectant la diversité sociale de l'habitat.</p>	L. 3551-31 CGCT
Loi MURCEF du 11 décembre 2001	<p>Dispositif sanctionnant les communes n'ayant pas respecté l'objectif de mixité sociale fixé aux communes ayant moins de 20 % de logements sociaux : arrêté de carence, majoration du prélèvement, convention entre le préfet et un organisme en vue de la réalisation ou l'acquisition de logements sociaux.</p>	L. 302-9-1 CCH
Art. 24-I	<p>Champ d'application du droit de préemption urbain : pendant la durée d'application d'un arrêté de carence, les immeubles ou terrains ayant fait l'objet d'une convention en application de l'article L. 302-9-1 CCH sont exclus du DPU.</p>	L. 213-1-f CU
Art. 24-II-1°	<p>Pendant la durée d'application de l'arrêté de carence, le permis de construire nécessaire aux opérations prévues par la convention est délivré par le préfet après avis du maire ou de l'EPCI</p>	L. 421-2-1 in fine CU
Loi du 28 décembre 2001 Loi de finances pour 2002 Art. 116	<p>Association foncière pour le logement</p>	Non codifié

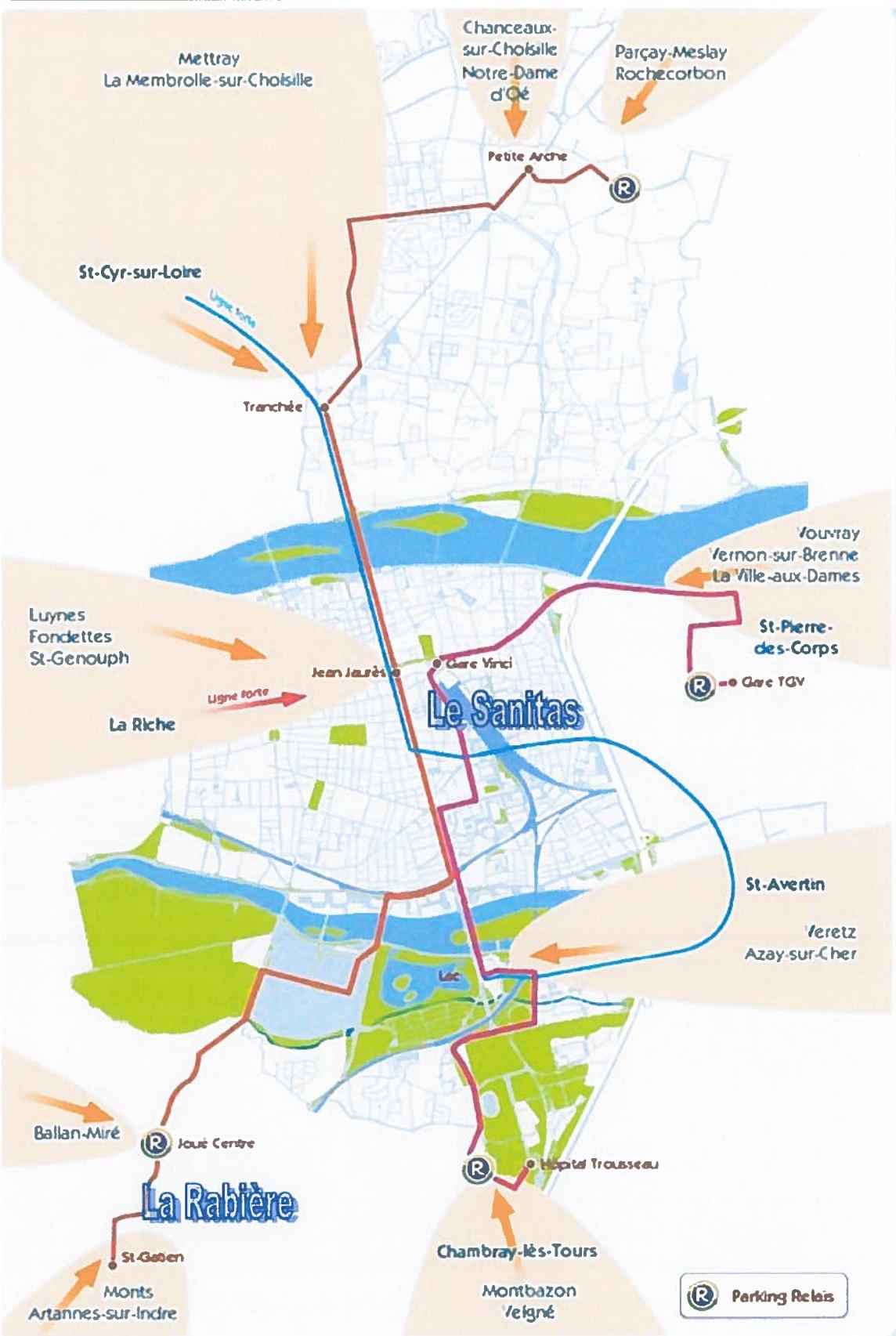
Annexe 2

Carte du Grand Projet de Ville de l'agglomération tourangelle :



Annexe 3

Projet de TCSP de l'agglomération tourangelle :



Annexe 4

Article paru dans la Nouvelle République le 22 mai 2003

JOUÉ-LÈS-TOURS

CONSEIL MUNICIPAL

Démolitions à la Rabière

ville vient de
nér son accord à
ac 37 pour
solir trente-six
ments sur ce
tier. Les
ndiens
cernés seront
tôt réunis.



400-8 et 10 place Ladouce. Quatre logements seront disponibles.

La dédensification du quartier de la Rabière va se poursuivre. Le conseil général a donné lundi soir un ven à l'Opac 37 pour tirer quatre cahiers d'urbanisation bressane suivantes : 3 et 4 de Laplace et 2 et 4 rue Féries-Lumière. Ce sont au total 36 logements qui seraient supprimés. Et pour la 3. - celle deuxième de démolition, après 3 appartements détruits mardi, rues de la Rotonde, Féries-Lumière et Lescot, il faudra à l'origine défaire quartier aujourd'hui très un ensemble de sous-sols malencontreusement définis et malencontreux sés 5. - une date n'a encore été fixée mais il faudra réunir et convaincre les occupants de ces appartements dans les prochaines semaines.

chaines semaines. On sait cependant que les travaux suivront un déroulé identique à celui organisé en 2002. Les opérations se dérouleront à l'ide d'engins et non à la dynamite. Cette demande de l'Opac se situe dans le cadre de la mise en œuvre du projet urbain. La ville sera maître d'ouvrage des travaux des réaménagements extérieurs. Les deux bâtiments à démolir sont - à rez-de-chaussée sur vide sanitaire, plus quatre étages - ils comporteront chacun 10 logements T3 et 8 T4. Ces immeubles avaient fait l'objet en 1983 de travaux d'amélioration dans le cadre de l'opération « Habitant et Vie sociale » portant sur le confort intérieur et les parties communes. Une enquête montre que la population concernée par ce projet se répartira

domine sur 141 adultes et 27 enfants. Sur les trente locataires, vingt-quatre n'ont pas d'activité professionnelle.

Le Morier aussi

Le maire va redit publiquement en conseil, le relogement des familles concernées - envisageable sur le patrimoine Opac 37 - se réalisera sur le quartier de la Rabière pour ceux qui le souhaitent, compte tenu de la scolarité des enfants ou des attaches personnelles. Cela fait donc l'objet d'actions personnalisées. Cet accompagnement sera assuré par l'agence de l'Opac toute proche. A noter qu'il ne sera pas demandé de participation financière à la ville. C'est la communauté d'agglomération Tour(S)Plus qui est compétente puisque ces démolitions se situe

tuera dans le cadre du Grand Projet de ville. Une exposition sera bientôt au centre social de la Platière et présente sur le marché hebdomadaire à la rentrée de septembre.

Philippe Le Breton s'est déclaré favorable - depuis longtemps - à ce qu'une telle expérience soit profitable à d'autres quartiers. Le maire pense en particulier au Monet. D'autres réflexions sont actuellement menées à la Rabilier sur l'aménagement des cours - avec association - des rues Niepce, Chaptal et Chappe ainsi que de la ZUP 3. Il y aura aussi la pose d'un meilleur éclairage public devant le centre commercial et sur la place de l'église. A réviser Philippe Le Breton. rendez-vous en septembre

Bruno PILLE

LA
5-2
162
180
190
200
201
205

PO
POF
200
201

UP
Po

KO
PA
PF
S

BU

B1

AD
P.
Se
Ho
Fa
8
H
E
T
H
A
1
-

1

Annexe 5

La Nouvelle République du 5 mai 2003 :

e barre vouée à la démolition

Mme Bosch, conseillère générale et vice-présidente de l'Opac, est venue aujourd'hui aux locataires de

moyens en place pour reloger les gens là où ils le souhaitent et dans des conditions décentes.

«, elle confirme la municipalité de Tours de la rue André-Théuriet en a été l'arrivant avec l'Etat, à échéance n'a pas été respectée », précise la vice-présidente de l'Opac. « Il s'agit d'une barre de Tours mise à la démolition depuis un semestre une de relogement ».

une centaine de familles concernées par ce programme, une cinquantaine ayant déjà bénéficié intégralement - au choix ou dans un autre immeuble Mme Bosch, mettant tous les

La ville de Tours a choisi d'intégrer cet immeuble bâti au début des années soixante dans le programme de démolition-reconstruction engagé par l'Etat, en raison des difficultés qu'on y rencontre. « C'est un immeuble qui a mal vieilli, notamment dès lors qu'il a été installé à sa proximité le Centre de vie qui compte un grand nombre de commerces », souligne M. Bosch. « car cet endroit s'est alors retrouvé dans des années ».

En l'état actuel de la réflexion, la barre Théuriet voué à la disparition, permettrait de dégager un nouvel espace dans ce quartier qui compte à lui seul quelque 4.000 logements sociaux.

D. CHOLET.



La barre Théuriet à gauche de la tour Théuriet.
(Photo - NR -)

Annexe 6

Article paru dans Tours Infos n°57, Octobre 2004 :

E DOSSIER LOGEMENT SOCIAL

t-il tout casser pour résoudre problèmes ?

de décentralisation oblige, qui fixera demain les priorités en matière de réhabilitation ? r(s)plus ou la Ville ? Et la démolition largement subventionnée serait-elle la solution ? questions auxquelles la Ville de Tours se trouve confrontée.

ionale de Renouvellement RU) est un nouveau ine sorte de guichet vrant les aides de l'Etat s inscrits au contrat de lition, reconstruction ellement urbain sont coordonnés au niveau uauté d'agglomération par le biais de l'ANRU. pour la première fois il s'agissait pour la Ville ses bailleurs sociaux, sur un dossier global, imtenant les préoccupations Joué-lès-Tours et de des-Corps entre autres. quartier du Sanitas et urope étaient directement par ce nouveau i réhabilitation de ces a négociée directement i l'ANRU.

même sans l'ANRU

parfois satisfaire mais pas les inquiétudes. Car autres quartiers ne du contrat de ville ? autres réhabilitations, Arlette Bosch, adjointe e Tours et conseillère faire, nous maintenue que coûte, notre tion, dans un certain résidences. Je pense à l'elpérier, qui sont des de taille moyenne. Là, s du cadre fixé par il faudra faire des ec les budgets qui sont ans subventions d'Etat, urrons à des prêts l'amélioration (PAM) ts bonifiés à la réhabi-

litation, plus favorables (2,95 % sur 15-20 ans) et nous comptons surtout sur la subvention logement social de la ville. Fort heureusement là encore, notre communauté d'agglomération, Tour(s)plus, nous épaulera dans différents chantiers de réhabilitation."

Démolition à échelle humaine

La démolition peut-elle permettre de remettre à plat, au sens propre comme au sens figuré, l'opinion vis-à-vis des grands ensembles ? Cette autre question mérite d'être posée. A mesure que la vie devenait difficile dans les grandes cités françaises, elle s'est faite plus pressante. Conséquence : l'Etat concentre ses efforts financiers sur la destruction des grands ensembles et la reconstruction d'un autre type d'habitat. La Ville de Tours se retrouve dans une position délicate. Traditionnellement, la réhabilitation s'est toujours trouvée inscrite dans les programmes municipaux. Il n'y a pas vraiment de quartiers en grande difficulté, grâce à cette gestion rigoureuse. Tous ces grands ensembles ont été érigés à peu près à la même époque, dans les années 60-70 et ont nécessité des efforts importants de réhabilitation (ce qui a donné à chaque fois du travail aux entreprises locales). "Aux Fontaines, aux Rives du Cher, et à Bouzignac, explique Arlette Bosch, nous avons maintenu notre parc tel qu'il était, et en l'améliorant. Des contrôles stricts nous ont confortés dans notre politique." La collectivité n'exclut pas de démolir, mais seulement dans les cas extrêmes, comme au Sanitas. "L'immeuble, rue Theuriet, voué à la destruction

L'immeuble de la rue Theuriet est voué à la démolition.



parce qu'il a mal vieilli, ne représente seulement que 126 logements," souligne l'adjointe. Il est donc facile pour l'Opac de reloger dans les meilleures conditions les locataires qui y habitaient. Autre point à ne pas négliger : quitter d'un coup un morceau de sa vie est une épreuve souvent douloureuse. "Car même si le bâtiment est ancien et inadapté, pensez à la somme des souvenirs que l'on fait exploser", insiste Arlette Bosch. Pour notre cité, dont le patrimoine HLM est régulièrement entretenu même si il y a toujours des améliorations à apporter, les opérations de démolition ne sont pas à l'ordre du jour et en cas de nécessité, elles resteront à "l'échelle qui a toujours été la nôtre : humaine."

La ZAC de Monconseil : un chantier énorme !



ERRATA

Quelques fautes d'inattention se sont glissées dans le mémoire :

- Page 8, il est écrit « les outils de mises en œuvre » ; il fallait lire « les outils de mise en œuvre ».
- Page 93, dans le paragraphe 2, il est écrit « des association de type... » ; il fallait lire « des associations de type... ».
- Page 95, le paragraphe 5, il est écrit « moins accessible au familles » ; il fallait lire « moins accessible aux familles »
- Dans la Bibliographie section Ouvrage, il est écrit « DOUZELOT J., 2001, Faire Société, éd. Seuil » ; il fallait lire « DONZELLOT J., 2001, Faire Société, éd. Seuil.».